



# El sistema internacional de cooperación al desarrollo

Una aproximación a sus actores e instrumentos

MANUEL GÓMEZ GALÁN  
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA





# El sistema internacional de cooperación al desarrollo

Una aproximación a sus actores e instrumentos



© CIDEAL

Blasco de Garay, 94. 28003 Madrid.

Tels.: + (34) 915 538 488 / +(34) 915 546 402

Fax: +(34) 915 985 180

© *Manuel Gómez Galán*

© *José Antonio Sanahuja Perales*

Diseño y maquetación: D&Co. Comunicación.

Ilustración portada: © David de Ramón

ISBN: 84-87082-99-8

Depósito Legal: M-13047/1999



# Índice

<b>Presentación .....</b>	<b>11</b>
<b>I. Breve introducción a la cooperación al desarrollo.....</b>	<b>15</b>
1. ¿Qué es la cooperación internacional al desarrollo? .....	17
2. ¿Qué se entiende por ayuda al desarrollo y por ayuda oficial al desarrollo (AOD)? .....	19
3. ¿Quiénes son los actores de la cooperación al desarrollo? .....	22
4. ¿Qué formas adopta la cooperación al desarrollo? .....	23
4.1. Las preferencias comerciales .....	24
4.2. La cooperación económica .....	25
4.3. La ayuda financiera .....	27
4.4. La asistencia técnica.....	28
4.5. La cooperación científica y tecnológica .....	29
4.6. La ayuda alimentaria .....	29
4.7. La ayuda humanitaria y de urgencia .....	31
<b>II. Los organismos internacionales .....</b>	<b>37</b>
1. Las instituciones financieras multilaterales .....	39
1.1. El Fondo Monetario Internacional (FMI) .....	41
1.2. El Grupo Banco Mundial .....	46
1.2.1. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) .....	54
1.2.2. La Asociación Internacional de Fomento (AIF) .....	55
1.2.3. La Corporación Financiera Internacional (CFI).....	57
1.2.4. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI).....	58
1.2.5. El Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI) .....	59
1.2.6. Otros institutos y organismos del Grupo del Banco Mundial. El Instituto de Desarrollo Económico (IDE) y el Grupo de Inspección .....	60
1.2.7. Otras iniciativas multilaterales con participación del Banco Mundial ...	61
1.3. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) .....	61
1.4. El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD) .....	65
1.5. El Banco Africano de Desarrollo (BAfD) .....	65
1.6. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) .....	66
1.7. Otros bancos y fondos subregionales .....	67
1.8. El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) .....	68

1.9. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM) .....	70
1.10. La "Iniciativa HIPC" .....	71
2. Instituciones multilaterales no financieras .....	73
2.1. El papel de las Naciones Unidas en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo .....	73
2.2. Las agencias especializadas de las Naciones Unidas .....	80
2.2.1. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) .....	80
2.2.2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) .....	84
2.2.3. Programa Mundial de Alimentos (PMA) .....	86
2.2.4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)...	88
2.2.5. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) ...	91
2.2.6. Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) .....	92
2.2.7. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)...	93
2.2.8. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat) ...	94
2.3. Otros organismos internacionales relacionados con las Naciones Unidas .....	95
2.3.1. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) .....	95
2.3.2. Organización Internacional del Trabajo (OIT) .....	97
2.3.3. Organización Mundial de la Salud (OMS) .....	98
2.3.4. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) .....	99
2.4. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE .....	99
<b>III. La cooperación al desarrollo de la Unión Europea .....</b>	<b>107</b>
1. Características generales .....	109
2. Órganos gestores .....	114
3. Formas de actuación .....	116
4. La Convención de Lomé y la cooperación con los países ACP .....	119
4.1. Antecedentes y rasgos generales .....	119
4.2. Instrumentos de cooperación de Lomé .....	121
4.2.1. Preferencias comerciales .....	121
4.2.2. Estabilización de los ingresos de exportación (STABEX y SYSMIN) .....	122
4.2.3. Asistencia financiera y técnica .....	124
4.3. La financiación de Lomé IV. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED) .....	125
4.4. El incierto futuro del Convenio de Lomé .....	126
5. La cooperación con los países del Mediterráneo .....	129
6. La Asistencia Financiera y Técnica a América Latina y Asia (PVD/ALA).....	132
6.1. Visión general .....	132
6.2. La cooperación con América Latina .....	134
6.3. La cooperación con Asia .....	138

7. La cooperación con los Países de Europa Central y Oriental (PECO) y los Nuevos Estados Independientes del Este (NEI) .....	139
7.1. La cooperación con los Países de Europa Central y Oriental (PECO) y la estrategia de preadhesión .....	140
7.2. Cooperación con los Nuevos Estados Independientes (NEI) .....	142
8. Los instrumentos y acciones de cooperación de la Comunidad Europea de ámbito general u horizontal .....	144
8.1. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la Unión Europea ...	144
8.2. La cooperación económica .....	147
8.2.1. El Instrumento financiero "European Community Investment Partners" (ECIP) .....	147
8.2.2. Otros programas de cooperación económica .....	149
8.3. La cooperación descentralizada .....	152
8.4. La cofinanciación de proyectos a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) .....	156
8.5. La ayuda humanitaria .....	162
8.6. La ayuda alimentaria .....	165
8.7. Otras líneas específicas de financiación .....	166
8.7.1. Derechos humanos, democracia y desarrollo .....	166
8.7.2. Protección del medio ambiente .....	170
8.7.3. Mujer y desarrollo .....	172
8.7.4. Lucha contra la droga y las toxicomanías .....	174
8.7.5. Lucha contra el VIH/Sida .....	175
8.7.6. Población y demografía .....	176
<b>IV. La cooperación al desarrollo española .....</b>	<b>179</b>
1. España, de país receptor a donante: la evolución de la política española de cooperación al desarrollo .....	181
1.1. La configuración inicial de la política española de cooperación, 1970-1991 .....	181
1.2. Los años noventa: en busca de un modelo más completo de cooperación .....	184
2. Estructura institucional de la cooperación pública española .....	188
2.1. Planificación de la política de cooperación internacional al desarrollo ...	188
2.2. Órganos rectores de nivel político .....	189
2.3. Órganos de dirección y ejecución .....	189
2.3.1. El Ministerio de Asuntos Exteriores .....	189
2.3.2. El Ministerio de Economía y Hacienda .....	192
2.4. Órganos de coordinación y de consulta .....	193
2.4.1. La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) ...	193
2.4.2. La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo .....	194
2.4.3. La Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo (CIFAD) ...	194
2.4.4. El Consejo de Cooperación al Desarrollo (CCD) .....	194

3. Evolución, modalidades e instrumentos de la ayuda oficial española ...	195
3.1. Evolución de la ayuda.....	195
3.2. La ayuda bilateral .....	198
3.2.1. Ayuda bilateral no reembolsable.....	198
3.2.2. Ayuda bilateral reembolsable (los créditos FAD) .....	199
3.3. La ayuda multilateral .....	201
4. Distribución geográfica y sectorial .....	202
4.1. Distribución geográfica de la AOD española .....	202
4.2. Distribución sectorial de la AOD española .....	204
5. La cooperación al desarrollo desde los entes públicos regionales y locales .....	207
5.1. Antecedentes: la cooperación descentralizada en el contexto general de la cooperación al desarrollo.....	207
5.2. La cooperación descentralizada en España .....	209
<b>V. Las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD).....</b>	<b>215</b>
1. Introducción .....	217
2. Origen y evolución de las ONGD .....	219
3. ¿Qué son las ONGD?. En pos de una identidad común .....	224
3.1. Las ONGD: concepto y definición .....	224
3.2. Tipologías de ONGD .....	228
4. Las ONGD como actores del desarrollo: ámbitos y estrategias de actuación.....	231
4.1 Programas y proyectos de desarrollo.....	232
4.2 Ayuda humanitaria y de emergencia.....	233
4.3 Sensibilización social y educación para el desarrollo .....	234
4.4 Incidencia y presión política .....	235
4.5 Investigación y estudios .....	236
4.6 Comercio justo y consumo responsable .....	237
5. Fortalezas y debilidades de las ONGD como actores del desarrollo.....	239
6. Los recursos de las ONGD .....	242
6.1. Contribuciones privadas.....	242
6.2. Fuentes públicas .....	243
6.3. Recursos humanos: el voluntariado .....	244
7. Plataformas institucionales y redes de ONGD .....	245
7.1. Plataformas de coordinación de las ONGD: El Comité de Enlace de las ONGD con la Unión Europea .....	246
7.2. Redes internacionales y de la Unión Europea .....	247
8. Las ONGD en España .....	249
8.1. Origen y evolución .....	249
8.2. Las ONGD como actores de la cooperación española al desarrollo .....	251
8.3. Plataformas de coordinación .....	252

<b>VI. Las empresas como actores de la cooperación .....</b>	<b>255</b>
1. La participación de las empresas del Norte .....	258
2. Las empresas del Sur: especial referencia a las microempresas .....	262
<b>Bibliografía comentada .....</b>	<b>265</b>
<b>Anexo 1. ....</b>	<b>293</b>
Cuadro resumen: informes periódicos publicados por las principales organizaciones de cooperación internacional y ayuda al desarrollo .....	293
<b>Anexo 2. ....</b>	<b>295</b>
Fuentes de información sobre Cooperación y Ayuda al Desarrollo en Internet...	295
<b>Glosario .....</b>	<b>299</b>

# Índice de tablas y gráficos

## Tablas

Tabla 1.	Países miembros del CAD .....	100
Tabla 2.	Distribución de los compromisos de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea (1986-1995) .....	118
Tabla 3.	Las facilidades del Instrumento ECIP (1998) .....	148
Tabla 4.	Actividades de cofinanciación CE - "Sociedad civil" .....	158
Tabla 5.	Evolución de la AOD española 1992-1997 .....	197
Tabla 6.	Evolución de los créditos FAD computables como AOD 1990-1997... ..	200
Tabla 7.	Distribución de la AOD bilateral española 1990-1996 .....	202
Tabla 8.	Distribución por Comunidades Autónomas de la AOD descentralizada en 1995 y 1996 .....	211
Tabla 9.	Cooperación descentralizada. Distribución geográfica y sectorial (1996) .....	212
Tabla 10.	La Carta Europea de las ONGD .....	227
Tabla 11.	Destino de los fondos y distribución geográfica de los proyectos gestionados por las ONGD españolas (1996) .....	252

## Gráficos

Gráfico 1.	Préstamos del Banco Mundial por Sectores (1997) .....	51
Gráfico 2.	Préstamos del Banco Mundial por Regiones (1997) .....	52
Gráfico 3.	El Grupo Banco Mundial .....	53
Gráfico 4.	AOD como proporción del PNB de los países del CAD (1995-1997)... ..	104
Gráfico 5.	Organigrama de la SECIPI .....	190
Gráfico 6.	Evolución de la relación AOD/PNB en España (1981-1997) ... ..	196
Gráfico 7.	Distribución sectorial de la AOD española (1995/96) .....	205

# Presentación

El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo se caracteriza por ser plural y descentralizado. Está formado por un gran número de organizaciones de muy distinta naturaleza, orientación y funciones, cuyos discursos y prácticas evolucionan con rapidez. Entre esas organizaciones se encuentran organismos internacionales, gobiernos e instituciones públicas de países donantes y receptores de ayuda, organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas y otras entidades de la sociedad civil, por citar las categorías más relevantes. Estas organizaciones forman una tupida red a través de sus interacciones y se encuentran más o menos articuladas dentro de lo que llamamos -a pesar de las insuficiencias y ambigüedades de la expresión- el “sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo”.

La cooperación internacional al desarrollo, por otra parte, está atravesando un período de transformación y cambio en el que se está produciendo una importante revisión de sus fundamentos, objetivos e instrumentos. Este proceso de reforma es el resultado de las modificaciones que está experimentando la sociedad internacional. La cooperación al desarrollo nació y se estructuró en el marco de la

Guerra Fría y la descolonización, y, en gran medida, sus características actuales aún son el resultado de los condicionantes históricos de los últimos cincuenta años. Para ser un instrumento eficaz para un desarrollo humano y sostenible y para unas relaciones Norte- Sur más justas, la cooperación al desarrollo tiene que dar respuestas a los desafíos que plantea el nuevo escenario internacional de la post-guerra fría, dominado por las fuerzas de la globalización y por la aparición de nuevos problemas transnacionales.

El público no especializado que se aproxima a la cooperación internacional al desarrollo puede sentirse inicialmente algo desorientado ante un ámbito de apariencia compleja, diversa y cambiante si no dispone de una visión general que permita abarcar el sistema en su conjunto, percibir sus grandes tendencias, y formarse una opinión fundada respecto a las transformaciones que es necesario impulsar en el mismo.

Este libro pretende ser una guía introductoria que ofrezca, de forma concisa, la información básica para orientarse en el mundo de la cooperación al desarrollo, especialmente en su entramado institucional, y que pueda facilitar al lector no especializado los conocimientos y elementos de análisis más relevantes sobre el origen, las funciones y algunas características de sus principales actores. En esta introducción se intenta ofrecer una visión general e integrada de la cooperación al desarrollo, a partir de la cual sea más fácil situar y entender cuestiones más especializadas.

Debido a su vocación divulgativa, esta publicación también se concibe como un manual básico para ser utilizado en actividades de formación y capacitación de profesionales, que proporcione una visión de conjunto del sistema y que pueda ser completada en posteriores fases del proceso formativo con textos específicos en relación con cada una de las organizaciones y temáticas que se abordan.

Este libro no es, por tanto, un ensayo académico ni una monografía exhaustiva. Pretende ser un texto práctico y, en lo posible, didáctico para no especialistas. Por ello, hemos intentado que el lenguaje utilizado fuera accesible y directo, reduciendo la utilización de términos especializados. Se ha evitado también el aparato



crítico común en las obras académicas (notas a pie de página, uso de tecnicismos...) y se han eludido deliberadamente cuestiones de indudable interés, pero ajenas al propósito del libro, como los debates teóricos sobre la actual situación de la ayuda o sobre el concepto y la práctica del desarrollo. En aras de la utilidad didáctica, los contenidos se han organizado para que cada una de sus secciones pueda ser leída de forma independiente, sin perjuicio de que, en su conjunto, mantengan un hilo conductor y la necesaria lógica interna.

Aunque la presente publicación se refiere a diferentes actores de la cooperación internacional al desarrollo, se ha prestado especial atención a las políticas y actores que nos son más cercanos: la cooperación de la Unión Europea y la cooperación española. Por razones de espacio y, en parte, de interés inmediato para los destinatarios, se ha obviado el tratamiento específico de otras agencias bilaterales de cooperación, haciéndose referencia únicamente a las políticas acordadas por esos mismos donantes en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en donde se definen líneas comunes de actuación para el conjunto de los países donantes de ayuda oficial al desarrollo.

Se ha considerado de utilidad incluir una bibliografía comentada sobre los temas abordados en el libro y sobre otras cuestiones conexas. El lector encontrará en esa sección una amplia gama de lecturas ordenadas según temas, a partir de las cuales podrá profundizar y ampliar sus conocimientos. La cooperación al desarrollo ha sido objeto de un gran número de monografías y de obras generales, la mayoría publicadas fuera de nuestro país, por lo que los autores han realizado una cuidadosa selección de títulos, dando prioridad a los publicados en lengua castellana y a un reducido número de obras de referencia en inglés.

También se ha elaborado un directorio de emplazamientos en internet, incluyendo las páginas oficiales de muchas de las organizaciones tratadas en este libro, así como una selección de centros de investigación y documentación especializados en las relaciones Norte-Sur, el desarrollo y la cooperación internacional.

En la elaboración del texto hemos contado con la colaboración de José Lorenzo García-Baltasar, politólogo del Departamento de Estudios y Formación de CIDEAL, quien nos ha acompañado a lo largo del proceso de redacción y edición y a quien agradecemos su valioso esfuerzo y dedicación.

Queremos agradecer, por otra parte, la confianza de la DGVIII de la Comisión Europea y su apoyo para la realización de este libro. No obstante, los contenidos del mismo son de la exclusiva responsabilidad de quienes lo han elaborado.

Los autores esperan que esta publicación sea una herramienta útil para introducirse en el mundo de la cooperación internacional al desarrollo y para alentar la participación y la implicación directa de personas e instituciones en la tarea común de contribuir a un desarrollo sostenible y justo para los ciudadanos y ciudadanas de nuestro planeta.

**Los autores**

*Madrid, marzo de 1999*

**CAPÍTULO I.**  
**Breve introducción**  
**a la cooperación al desarrollo**



## 1. ¿Qué es la cooperación internacional al desarrollo?

La cooperación internacional al desarrollo comprende el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible. A través de la cooperación al desarrollo, se pretende también contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta.

Las actuaciones de la cooperación al desarrollo se sitúan en el marco más amplio de las relaciones internacionales, de las que constituyen un ámbito específico, y van dirigidas, principalmente, a mejorar las condiciones de vida de la población de los países de menor renta relativa. Con esa finalidad intentan impulsar el crecimiento económico y el bienestar social, favorecer formas de gobierno democráticas respetuosas con los derechos humanos y contribuir a la preservación del medio ambiente. Las formas de acción pueden ser muy diversas y abarcan desde concesiones comerciales a transferencias directas de distintos tipos de recursos.

Ahora bien, los criterios de equidad y de solidaridad internacional no son los únicos que están presentes en la cooperación internacional al desarrollo. El criterio de interés mutuo constituye también un componente real de la misma. Aunque la principal finalidad de la cooperación, como se ha señalado, es contribuir al desarrollo de los países objeto de las actuaciones, de la cooperación también pueden derivarse beneficios para el país que aporta los recursos.

Estos beneficios pueden ser de carácter intangible, como el disfrute de los "bienes públicos" internacionales facilitados por la cooperación (unas relaciones internacionales más pacíficas, unas condiciones mundiales de estabilidad y seguridad favorables, o la conservación de la biosfera global) u otros más concretos como beneficios comerciales o empresariales que pueden obtener los actores del país más desarrollado mediante el uso de ciertos instrumentos de cooperación, así como, de forma implícita, posibles ventajas de índole política o de influencia cultural, generalmente no declaradas.

El criterio de corresponsabilidad Norte-Sur es también un elemento fundamental en la cooperación al desarrollo. La cooperación sólo resulta efectiva si responde a prioridades, estrategias y metas comunes, definidas a partir de un diálogo en el que ambas partes asumen sus respectivas responsabilidades y funciones. No obstante, para definir las responsabilidades de cada parte es importante reconocer de antemano que la acción externa complementa y apoya los esfuerzos locales, pero no puede ni debe sustituirlos, ya que son los países del Sur y sus respectivas sociedades los únicos que pueden asumir y protagonizar la tarea de su propio desarrollo. Por tanto, la auténtica cooperación al desarrollo implica una relación de "asociación" sólo posible a partir del respeto mutuo y la igualdad de las partes.

Por otro lado, para que la cooperación sea eficaz deben darse unas condiciones apropiadas en el país receptor. Entre esas condiciones se encuentran políticas económicas y sociales adecuadas, instituciones honestas y responsables, y un entorno democrático y de respeto a los derechos humanos. Un cumplimiento mínimo de esos requisitos constituye la "condicionalidad" de la ayuda. La vigencia de estas condiciones para llevar a cabo la cooperación deberá ser, sin embargo, el resultado de un diálogo basado en una relación equilibrada. La

cooperación no será auténtica ni logrará resultados duraderos si consolida una relación desigual, en la que el Norte define unilateralmente las condiciones y, a la postre, impone su propia agenda y sus prioridades a cambio de la concesión de ciertas ventajas o de la transferencia de algunos recursos a los países del Sur.

## 2. ¿Qué se entiende por ayuda al desarrollo y por ayuda oficial al desarrollo (AOD)?

Enmarcada en la cooperación al desarrollo, la ayuda al desarrollo es un concepto más restrictivo. Alude a las modalidades de transferencia de recursos de un país desarrollado a otro menos desarrollado que se realizan con determinado grado de “concesionalidad” por parte de la instancia, sea gubernamental o no gubernamental, que aporta la ayuda.

Con la expresión ayuda oficial al desarrollo (AOD) nos referimos a un tipo especial de ayuda al desarrollo que se caracteriza por tener origen público y por responder a unas características similares para todos los donantes. La definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), adoptada en 1971 y todavía hoy en vigor, es la más aceptada. Según este organismo, la AOD está constituida por *«los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25%»*.

A partir de esta definición se constata que tanto la ayuda al desarrollo

en general como la AOD en particular tiene que satisfacer tres criterios:

*a) Destino de la ayuda*

La ayuda tiene que concederse y utilizarse con finalidades de desarrollo económico y social, estando excluidas otras finalidades, como las militares. Dado que su principal objetivo es el desarrollo, la ayuda tampoco ha de tener fines exclusivamente comerciales que, por ejemplo, sólo sirvan para financiar exportaciones del país donante.

*b) Condiciones de concesionalidad*

Los términos de las transferencias han de incluir un “elemento de concesionalidad” —esto es, una mejora de las condiciones con las que esos mismos recursos podrían obtenerse en el mercado— que debe ser como mínimo de un 25%. Si se trata de una donación, el elemento de concesionalidad sería de un 100%. Si es un crédito, el elemento de concesionalidad se calcula conforme a criterios uniformes establecidos por la OCDE, teniendo en cuenta factores como el tipo de interés, el período de gracia y el plazo de amortización.

Teniendo en cuenta su grado de concesionalidad, la ayuda puede ser “no reembolsable” —la que está constituida por donaciones— o “reembolsable”, esto es, los créditos o préstamos que, con mayor o menor grado de concesionalidad, deben ser devueltos.

*c) Estatus del país beneficiario*

El país beneficiario debe ser un país en desarrollo. Si nos referimos a la ayuda oficial, esto significa que dicho país debe estar incluido en la lista de países en desarrollo elaborada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. En esta lista no se incluyen los países en transición de Europa del Este y la antigua Unión Soviética, que también reciben flujos de ayuda oficial pero no son considerados “en desarrollo” y, por ello, no se contabiliza como AOD.

En el caso de la AOD, el cumplimiento de los tres criterios antes expuestos es importante por dos razones. En primer lugar, establece unos parámetros mínimos para asegurar la “calidad” de la ayuda, y evitar que se presenten como AOD flujos de recursos con objetivos ajenos al desarrollo



económico y social del país beneficiario. En segundo lugar, la observancia de estos criterios define un rasero común con el que medir el esfuerzo que cada país realiza en este ámbito, mediante la elaboración de estadísticas internacionales comparables. Sólo los recursos que cumplen estas condiciones son considerados "AOD" y, por tanto, pueden contabilizarse como tales por los países donantes.

La suma de los distintos flujos de recursos que componen la AOD puede expresarse en términos absolutos, sea en moneda nacional o en divisas, o como proporción del Producto Nacional Bruto (PNB). Este último indicador expresa con mayor precisión el esfuerzo relativo que realiza cada país. La mayor parte de los países donantes ha aceptado como objetivo que su AOD llegue a ser el 0,7% del PNB<sup>(\*)</sup>, pero sólo algunos países lo han alcanzado. En 1997 los países donantes integrados en la OCDE destinaron a AOD 47.580 millones de dólares, que representaban el 0,22% de su PNB.

La ayuda al desarrollo se puede canalizar de forma multilateral y bilateral. Con la expresión "ayuda multilateral" nos referimos a los fondos canalizados por organizaciones internacionales, generalmente a través de sus propios programas y proyectos de cooperación. Estos fondos proceden, a su vez, de las cuotas obligatorias o de las contribuciones voluntarias que los países donantes aportan a las organizaciones internacionales, sea a través de su presupuesto ordinario o de fondos especiales.

La "ayuda bilateral" es aquella que se canaliza directamente desde un país donante a un país receptor, a través de sus respectivas Administraciones públicas o a través de organizaciones de desarrollo sin carácter público.

---

\* La primera vez que se recomienda que los países ricos dediquen en AOD el 0,7% de su PNB es en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en Nueva Delhi (II UNCTAD, 1968). Ahora bien, sirve de referencia comúnmente aceptada la Resolución de la Asamblea General 2626 (XXV) de 24 de octubre de 1970 que adopta la "Estrategia Internacional del Desarrollo para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo" donde se cita que "...cada país económicamente adelantado aumentará progresivamente su asistencia oficial para el desarrollo a los países en desarrollo y hará los mayores esfuerzos para alcanzar para mediados del Decenio una cantidad neta mínima equivalente al 0,7% de su producto nacional bruto (PNB) a precios de mercado..."

### 3. ¿Quiénes son los actores de la cooperación al desarrollo?

La sociedad internacional contemporánea está compuesta por Estados, por organizaciones internacionales y por otros actores no gubernamentales y, como es bien sabido, no existe una autoridad política centralizada —a modo de “gobierno mundial”— a la que dichos actores estén subordinados.

La cooperación al desarrollo es un reflejo de la naturaleza plural y descentralizada de la sociedad internacional. De hecho, el sistema internacional de cooperación al desarrollo está constituido por actores de muy diversa naturaleza y funciones, existiendo organizaciones públicas y organizaciones privadas, nacionales e internacionales, generalistas y especializadas, del Norte y del Sur, y con distintas formas y estrategias de acción. Esta realidad plural y descentralizada también es la expresión de la diversidad de opciones y percepciones que existen en la sociedad internacional respecto al desarrollo y a las relaciones Norte-Sur.

La ausencia de una autoridad política centralizada no significa que el sistema internacional sea anárquico; de hecho, se trata de un sistema altamente institucionalizado y regulado. El gran número de tratados internacionales en vigor, así como el funcionamiento mismo de las organizaciones internacionales, son la muestra de la particular “gobernación sin gobierno” que caracteriza al sistema internacional.

Estos mismos hechos se observan en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Existen distintas plataformas y mecanismos de concertación y coordinación de las acciones de cooperación. Aunque a menudo se muestren laxos, poco efectivos o manifiestamente inadecuados, estos mecanismos han dado lugar a un conjunto de principios, reglas y procedimientos comunes de actuación en este ámbito, y a una cierta especialización funcional entre los distintos actores de la cooperación. Al igual que la propia sociedad internacional, la cooperación es una realidad descentralizada, pero no anárquica.

A lo largo de este libro, una vez que en el siguiente capítulo hagamos mención a las formas de cooperación, vamos a referirnos con mayor amplitud a los distintos actores que intervienen en la cooperación internacional, partiendo de su clasificación institucional.

De manera general cabe distinguir entre instituciones públicas y privadas. Entre las primeras se encuentran las organizaciones internacionales, las agencias de cooperación bilateral de los gobiernos y de las administraciones regionales y locales que cuentan con programas de cooperación. La Comunidad Europea también se incluye en este grupo, aún cuando tiene importantes características propias y diferenciadas, derivadas de su naturaleza supranacional.

En lo que respecta a las organizaciones privadas se puede distinguir entre las que tienen fines lucrativos —las empresas— y las que no tienen fines lucrativos, como es el caso de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD) y de otros colectivos sociales como sindicatos, organizaciones de base y comités de solidaridad. Por otra parte, podemos añadir que gran parte de las iniciativas de cooperación de los municipios o de las universidades, aunque se trate de entidades de derecho público, se encuentran en un “terreno fronterizo”, más cerca de la iniciativa de la sociedad civil que de la gubernamental, y muchos de sus planteamientos y programas son similares a los que pueden llevar a cabo las ONGD.

#### **4. ¿Qué formas adopta la cooperación al desarrollo?**

La cooperación al desarrollo se lleva a cabo a través de diversos instrumentos. Entre estos se incluyen las preferencias comerciales, la cooperación económica, la ayuda financiera, la asistencia técnica, la cooperación científica y tecnológica, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia y la ayuda humanitaria.

A menudo, los donantes diseñan programas de cooperación que incluyen distintos instrumentos, de forma que se complementan y se refuerzan mutuamente. Por citar un ejemplo, los fondos para la construcción de infraestructura —un modo típico de asistencia financiera— sean donaciones o créditos, suelen incluir “paquetes” de asistencia técnica, para la elaboración de los estudios previos de viabilidad de dichas infraestructuras.

#### 4.1. Las preferencias comerciales

Aunque no comportan transferencias directas de recursos, las preferencias comerciales otorgadas por los países del Norte representan uno de los instrumentos de promoción del desarrollo de los países del Sur, ya que permiten dar una mejor salida a la oferta exportable de estos últimos, así como aumentar y hacer más estables y predecibles sus ingresos por exportación. La mayor disponibilidad de divisas permite, a su vez, mayores importaciones de bienes de todo tipo; tanto bienes de consumo como bienes intermedios y de capital necesarios para el proceso de desarrollo.

A través de las preferencias comerciales los países industrializados eliminan total o parcialmente las barreras comerciales —aranceles, cuotas y contingentes— a una parte o a la totalidad de las exportaciones de los países en desarrollo. A menudo las preferencias comerciales se conceden a los productos manufacturados y/o a determinados bienes primarios, con el objeto de promover la industrialización y la diversificación productiva de los países beneficiarios.

Los países industrializados, al otorgar preferencias comerciales, reconocen que el “derecho al desarrollo” justifica que los países más pobres disfruten de un trato preferente que facilite su inserción en la economía mundial. Las preferencias comerciales son, en parte, el resultado de negociaciones Norte-Sur, como las que tuvieron lugar ya en los años sesenta en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en las que los países en desarrollo reclamaron ese trato preferente.

Desde los años setenta está en vigor el “Sistema de Preferencias Generalizadas” (SPG) para el conjunto de los países en desarrollo. En la actualidad existen diversos sistemas de preferencias comerciales con distintas reglas de aplicación, según se trate de unos países u otros. Según la UNCTAD, cada año se benefician del SPG exportaciones de los países en desarrollo por valor de más de 70.000 millones de dólares.

La Comunidad Europea tiene un régimen de preferencias comerciales específico dentro del Convenio de Lomé, destinado a 71 países de

África, el Caribe y el Pacífico, los denominados "Países ACP". La Unión Europea también ha otorgado regímenes especiales de acceso a determinados países mediterráneos, a los países centroamericanos y a los andinos. En este último caso se conceden como contribución a las estrategias de lucha contra la producción de drogas ilegales basadas en la sustitución del cultivo de coca. Estados Unidos también ha otorgado preferencias especiales a los países andinos y a los centroamericanos a través de la denominada "Iniciativa para la Cuenca del Caribe" (ICC).

En algunos casos concretos, las preferencias comerciales se complementan con sistemas de estabilización de los precios de exportación de los productos primarios. Es el caso del STABEX y el SYSMIN, integrados en el Convenio de Lomé y financiados por la Unión Europea, que mencionaremos en el capítulo III. El "precio mínimo" garantizado, junto con el acceso al mercado, es la base de unos ingresos por exportación más estables y predecibles, y por lo tanto de un entorno más favorable para el crecimiento.

Este tipo de preferencias comerciales han tenido y tienen gran importancia para los países beneficiarios, pues suponen la eliminación de barreras proteccionistas que de otra forma hubieran impedido el acceso de sus productos a los mercados de los países industrializados. A pesar de ello, su importancia se va reduciendo conforme avanza el proceso de liberalización acordado en 1994 en el marco de la "Ronda Uruguay" del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ahora incorporado a la Organización Mundial de Comercio (OMC). En este proceso, que comporta una liberalización generalizada, se va reduciendo la diferencia existente entre las preferencias comerciales concedidas a los países en desarrollo y las condiciones que rigen para el conjunto del comercio exterior.

#### 4.2. La cooperación económica

Constituye un instrumento de cooperación basado en acciones de fortalecimiento del sector productivo, especialmente de la empresa privada, de desarrollo y transferencia de tecnología, y de creación de infraestructura de apoyo a la producción.

Este instrumento otorga una importancia significativa al sector privado

como “motor” del desarrollo, y se pretende favorecer su expansión en un marco institucional adecuado. Aunque esta forma de cooperación no es nueva, ha conocido un auge a partir de los años ochenta, coincidiendo con enfoques del desarrollo influidos por corrientes neoliberales, aunque no debe identificarse necesariamente con éstos.

Esta forma de cooperación se lleva a cabo en mayor medida con los países en desarrollo de renta intermedia o que han alcanzado un mayor desarrollo relativo, y/o en sectores económicos con cierto potencial de crecimiento económico. Estas actuaciones pueden también traer consigo efectos favorables para los sectores empresariales o sociales de los países del Norte que actúen como agentes de la cooperación económica, y a través de los cuales se canalizan determinadas acciones de cooperación empresarial.

Los ámbitos de actuación de la cooperación económica suelen ser, entre otros, los siguientes:

- Ayuda directa a las empresas para mejorar su eficiencia y competitividad, a través de actividades de formación en el ámbito de la gestión, el diseño y control de procesos productivos, la planificación energética o el control de costes.
- Transferencia de *know-how*, abarcando todos los aspectos que puedan hacer un uso más eficiente del potencial científico y tecnológico existente en el país donante y el receptor.
- Apoyo institucional en el país receptor para conseguir un marco legislativo y reglamentario más propicio a la creación de riqueza a través del desarrollo del tejido empresarial.
- Apoyo técnico e institucional a procesos de reforma económica y de privatización tendentes a otorgar un mayor protagonismo al sector privado en la actividad económica.
- Apoyo financiero e institucional a proyectos de inversión y a la creación de empresas conjuntas (*joint-ventures*) con participación de empresas del país donante y el receptor.
- Acciones de promoción comercial para favorecer el acceso a los mercados y la detección de oportunidades de negocio entre las

empresas del país donante y receptor. Entre éstas cabe mencionar los encuentros de empresarios, la celebración de ferias comerciales y giras empresariales, y el apoyo a las Cámaras de Comercio y a las asociaciones de exportadores.

### 4.3. La ayuda financiera

Bajo esta expresión se incluyen distintas modalidades de transferencia y acceso al capital. La asistencia financiera puede tener aspectos y finalidades diversos:

- Apoyo al presupuesto del Estado del país receptor, sea para financiar el gasto corriente o la inversión pública en actividades que el país receptor y el donante consideran prioritarias para el desarrollo, entre las que pueden encontrarse aquellas que benefician directamente a los grupos más pobres, en sectores como educación, salud, desarrollo rural, agua potable y saneamiento, urbanización, etc.
- Facilitar capital de inversión para actividades productivas (creación, ampliación o reestructuración de empresas, cooperativas, PYMES...) o para la creación de infraestructura de apoyo a la producción (por ejemplo, carreteras y caminos rurales), sea a través del sector público o el privado.
- Proporcionar “microcréditos” adaptados a las necesidades de inversión de pequeñas empresas, trabajadores por cuenta propia y otros sectores de la llamada “economía popular” que no tienen acceso a los mecanismos formales de crédito.
- Financiar garantías de inversión o la adquisición directa de activos con el objeto de alentar la inversión extranjera directa.
- La financiación de operaciones de conversión, canje (swaps), “recompra” o condonación de la deuda externa.
- La concesión de líneas de crédito preferencial para la importación de bienes y servicios del país donante. De este modo se incrementa la capacidad importadora del país receptor y, al mismo tiempo, se facilita la internacionalización de las empresas del país donante. Este tipo de créditos de apoyo a la exportación se ha sometido a

reglas cada vez más estrictas por parte de los países donantes, a través del CAD de la OCDE, para evitar que los objetivos comerciales del donante se sobrepongan a los objetivos de desarrollo del receptor, y para evitar que con el pretexto de la ayuda al desarrollo, se falsee la libre competencia en los mercados internacionales.

- En situaciones de crisis, la ayuda financiera puede suponer la transferencia de fondos para apoyar la balanza de pagos y fortalecer las reservas del país beneficiario. Este es el caso, por ejemplo, de la financiación que aporta el Fondo Monetario Internacional (FMI) para programas de estabilización. En ocasiones, el apoyo financiero a la balanza de pagos está condicionado a la aplicación de un programa de determinadas reformas en la economía, en lo que se conoce como “Programas de Ajuste Estructural” (PAE).

#### 4.4. La asistencia técnica

La asistencia técnica pretende facilitar habilidades y capacidades técnicas y de gestión, creando así una capacidad propia en el país receptor para gestionar su desarrollo. Dentro de la asistencia técnica se encuentran actividades diversas de asesoría, capacitación y apoyo institucional, a menudo llevadas a cabo por expertos de los países donantes, de las organizaciones internacionales o de otros países en desarrollo más avanzados.

Los sectores a los que se destina esta forma de ayuda también son muy variados. Se encuentran, dentro de este ámbito, acciones tan diversas como el apoyo a las reformas económicas, a las acciones de extensión agraria, al fortalecimiento de las instituciones públicas (reforma del sistema judicial, apoyo a los poderes locales, reformas de las políticas públicas de salud y educación...), a la protección del medio ambiente, o al respeto de los derechos humanos. En este campo también son frecuentes las actividades de capacitación y de transferencia de tecnología y *know-how* para mejorar la eficiencia del tejido productivo.

En la medida que fortalece las capacidades locales de los receptores de ayuda, la asistencia técnica constituye y suele ser considerada,



tanto por los donantes como los receptores, como un componente esencial de la política de cooperación. Sin embargo, la asistencia técnica puede suponer a veces la transferencia de tecnologías que no se adecuan a las particulares necesidades del receptor. Esto puede ocurrir, por ejemplo, cuando se envía a un asesor externo que ignora por completo el contexto local, cuando se insta a utilizar equipos industriales muy complejos cuyo mantenimiento no puede ser asumido por los técnicos locales, o cuando se promueve la implantación de procesos productivos inadecuados, que se basen en el uso intensivo de recursos escasos en el país (capital y tecnología foránea) y no en la utilización intensiva de los recursos relativamente más abundantes, como la mano de obra. En todos estos se puede inhibir el surgimiento y desarrollo de “tecnologías apropiadas” en el Sur, desplazar los conocimientos locales, alentar un patrón de desarrollo deformado o reforzar la dependencia externa.

#### **4.5. La cooperación científica y tecnológica**

Este tipo de cooperación pretende promover el desarrollo de los países receptores apoyando la creación y el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas propias. Las acciones que suelen llevarse a cabo son el intercambio de personal investigador, las estancias de investigadores de países en desarrollo en instituciones de formación e investigación (universidades, laboratorios, escuelas industriales, de gestión pública...) de los países avanzados, y la formación de su personal a través de becas y actividades de formación. Esta forma de cooperación también abarca acciones concretas de transferencia de tecnología y el desarrollo de proyectos conjuntos de investigación en áreas de un interés mutuo.

#### **4.6. La ayuda alimentaria**

La ayuda alimentaria supone la donación directa de alimentos o el acceso a líneas de crédito concesional o a ayuda no reembolsable para la adquisición de productos alimenticios, a menudo ante situaciones de desabastecimiento alimentario, en países en desarrollo o ante situaciones de emergencia.

Con este tipo de ayuda se trata de asegurar el acceso duradero a una dieta adecuada de la población de aquellos países que no han alcanzado la autosuficiencia alimentaria, que no pueden procurarse alimentos en el mercado mundial a causa de lo reducido de sus rentas, o que sufren hambrunas. Aunque la ayuda alimentaria suele formar parte de los programas permanentes de cooperación que se desarrollan en la mayor parte de los países receptores, es en situaciones excepcionales, como casos de desastre (sequías, inundaciones, terremotos...), de emergencia o de conflicto armado, cuando este tipo de asistencia puede llegar a tener una importancia vital.

Esta forma de ayuda ha experimentado una importante evolución. En el pasado, los países donantes utilizaban la ayuda alimentaria para dar salida a los excedentes agropecuarios que producían sus respectivas políticas agrarias, y apoyar la internacionalización y la conquista de nuevos mercados para sus respectivos productores agropecuarios. Este ha sido el caso tanto de los Estados Unidos como de la Comunidad Europea y su Política Agrícola Común (PAC).

Sin embargo, a medio y largo plazo, la venta subsidiada o las donaciones masivas de excedentes agrarios tuvieron efectos negativos en los países receptores, ya que deprimían los precios, desalentaban la producción local, y llegaban incluso a modificar los hábitos de consumo de la población. Esto se debe a que el producto donado o importado llegaba a desplazar a los productos locales (la sustitución del maíz por trigo importado en algunas zonas de América Latina es un caso claro), haciendo así al país receptor más dependiente de importaciones del exterior. A la postre, la ayuda alimentaria podía deteriorar la seguridad alimentaria del país receptor. Y paradójicamente, incluso podía llegar a ser una de las causas mismas del desabastecimiento y del hambre.

Para evitar estos efectos negativos, los países donantes han establecido una normativa básica para este tipo de ayuda a través del Convenio Internacional sobre Ayuda Alimentaria. El primero de estos Convenios se firmó en 1967, y el actual entró en vigor en julio de 1995. En el seno del CAD de la OCDE existen asimismo grupos de trabajo especializados que debaten los problemas asociados a este tipo de ayuda, adoptando directrices comunes respecto a su distribución.

Como resultado de estos y otros acuerdos, la ayuda alimentaria se ha ido subordinando a estrategias de “seguridad alimentaria” que intentan fomentar la producción alimentaria local y una mayor capacidad de autoabastecimiento, y evitar los efectos negativos de la “competencia desleal” que pueden llegar a representar las donaciones masivas o las importaciones subsidiadas de alimentos. La ayuda alimentaria, para ello, suele estar acompañada de —o condicionada a— medidas y acciones para promover un sector agropecuario eficiente y competitivo en el país receptor.

El Convenio de Ayuda Alimentaria de 1995 promueve las compras locales y las “transacciones triangulares” en países vecinos, por lo que es cada vez más frecuente que los productos alimentarios se adquieran en los mercados locales o en países de la zona, en vez de ser transportados desde los distantes almacenes de los países industrializados. De esta forma se reactiva la producción y los mercados locales y se evitan costes de transporte, que a veces llegaban a representar una proporción muy elevada del coste total de las operaciones de ayuda alimentaria. Con todas estas medidas se pretende que la ayuda alimentaria sea un instrumento de cooperación efectivo para luchar contra el hambre y la desnutrición y promover el desarrollo.

#### 4.7. La ayuda humanitaria y de urgencia

La ayuda humanitaria constituye una respuesta de la comunidad internacional ante emergencias, como las que se derivan de desastres naturales (terremotos, sequías, inundaciones, huracanes, erupciones volcánicas...), de epidemias o plagas, o de conflictos armados. Los beneficiarios de la ayuda de urgencia son los grupos de población más vulnerables que están padeciendo directamente estas situaciones, sea “in situ”, o como refugiados o desplazados internos. A través de la ayuda humanitaria, la población afectada recibe socorro inmediato para mitigar los daños causados por la situación de emergencia y satisfacer las necesidades más inmediatas: atención a heridos y enfermos, abastecimiento de agua y alimentos, saneamiento básico, albergue y cobijo, búsqueda y reunificación familiar, y seguridad y protección.

La ayuda humanitaria se distribuye a través de los departamentos

de ayuda bilateral de los países donantes y, más frecuentemente, de organismos especializados como las agencias de las Naciones Unidas que actúan en emergencias —el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o el Programa Mundial de Alimentos (PMA)— y de ONG humanitarias, como Cruz Roja, Médicos sin Fronteras (MSF) o Médicos del Mundo.

Para que la ayuda suministrada en situaciones de conflicto armado sea realmente “humanitaria” debe satisfacer unas condiciones esenciales mínimas: humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia. Estas condiciones han sido definidas en diversos instrumentos jurídicos internacionales, y particularmente en el derecho aplicable en los conflictos armados: las normas internacionales sobre refugiados y el denominado Derecho Internacional Humanitario. A estos instrumentos clásicos se les ha sumado recientemente un “código de conducta” voluntario que regula la actuación de las ONG humanitarias, y que pretende asegurar elevados niveles éticos, de eficacia y de responsabilidad en la distribución de ayuda humanitaria.

Estas condiciones, tal como las define el código de conducta, pueden resumirse de la siguiente forma: en primer lugar, la ayuda humanitaria se basa en el derecho a recibir asistencia inherente a todas las víctimas de un conflicto, sin distinción alguna de clase, raza, sexo, nacionalidad, religión o ideario político. Esto supone que la distribución de ayuda sólo debe estar basada en criterios de necesidad objetiva. La ayuda humanitaria no se utilizará en favor de ninguna facción o grupo, ni será un instrumento de la política exterior del donante, y su distribución no puede estar condicionada a la aceptación de las ideas o el credo de quien lleva a cabo la ayuda.

El imperativo humanitario, basado en el respeto a la vida y la dignidad humana, también afecta a las imágenes y mensajes que difunden las ONG y los gobiernos a la hora de llevar a cabo campañas de sensibilización de la opinión pública y de recaudación de fondos. Se debe presentar a los destinatarios de la ayuda como seres humanos dignos, y no como objetos impotentes, desesperanzados y sin más futuro que la compasión ajena.

Tradicionalmente se ha entendido que la ayuda humanitaria no es, estrictamente, cooperación al desarrollo, ya que tendría una función meramente asistencial y se llevaría a cabo en situaciones de emergencia y de conflicto en las que no se dan las condiciones necesarias para el desarrollo. La división entre ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo se ha visto acentuada por la separación administrativa y/o la especialización funcional que existe en el seno de muchas organizaciones de cooperación entre “desarrollistas” y “humanitarios”.

Ese planteamiento, que puede ser válido en determinados casos, está siendo sustituido por una concepción más integral, que contempla las emergencias, los socorros y el desarrollo en un marco de análisis único, en un *continuum* en el que no hay compartimentos estancos. Esta nueva concepción ha surgido de las propias exigencias que impone la realidad. Por la importancia práctica de este enfoque nos referiremos a algunas situaciones que ilustran su necesidad.

En primer lugar, las situaciones de conflicto que se prolongan durante muchos años, como ha ocurrido en Angola, Mozambique, Afganistán, El Salvador, Guatemala, Sudán, Camboya, Colombia y otros países. En estos casos no es posible esperar a que el conflicto termine para empezar a promover el desarrollo. Es necesaria una modalidad de “desarrollo en situaciones de conflicto”, obviamente distinta a la de tiempo de paz, que fortalezca las capacidades de la población para sobrevivir por sus propios medios y emprender la posterior rehabilitación y reconstrucción del país.

Este es el caso, por ejemplo, de la asistencia que se proporciona a los refugiados que se han visto obligados a permanecer fuera de su país durante muchos años, en campamentos que en principio son “provisionales”, pero que debido a la prolongación del conflicto siguen abiertos, a veces, durante décadas. En estos casos la asistencia tiende a promover la autosuficiencia y, posteriormente, a fortalecer las capacidades productivas de los refugiados con vistas al momento en el que se produzca su retorno y su reinserción productiva en el país de origen.

En segundo lugar, encontramos los desastres “naturales”. El mayor

o menor impacto de un desastre depende del grado de vulnerabilidad de una población y de sus capacidades para sobreponerse a la crisis; en otras palabras, por el nivel de desarrollo alcanzado anteriormente por dicha población. Para ilustrar con un ejemplo esta cuestión basta considerar el huracán "Mitch" que recientemente ha assolado Centroamérica. Si un huracán con la misma intensidad hubiera golpeado a una zona de Estados Unidos, los daños y el número de víctimas habría sido considerablemente menor, y también sería mayor la capacidad de recuperación. La mayor vulnerabilidad y la menor capacidad de la población de países como Honduras o Nicaragua, y no la fuerza misma del huracán, será el factor determinante que explica que en estos países sea mucho mayor el número de víctimas, y mucho más difícil y doloroso sobreponerse a los daños materiales del desastre.

En todas estas situaciones, si los socorros se prestan únicamente con una óptica asistencialista fomentan la dependencia y no fortalecen las capacidades de la población beneficiaria para valerse por sí misma —una situación que, desgraciadamente, se da con mucha frecuencia—, se estarán condicionando negativamente las posibilidades de desarrollo futuro y/o de sobreponerse a futuras crisis de esa población.

Todos estos casos revelan que tanto la ayuda de emergencia como la ayuda al desarrollo inciden en las vulnerabilidades y capacidades humanas; y aunque los condicionantes externos y los instrumentos de cooperación puedan variar, es necesaria una visión integrada al respecto. La ayuda —tanto si es "humanitaria" o "de desarrollo", tanto si es en tiempo de guerra como de paz, tanto si es la respuesta a una emergencia como si se otorga en una situación de "normalidad"— responde a una lógica común: la reducción de la vulnerabilidad y el fortalecimiento de la capacidad de las personas y las comunidades.

En diciembre de 1995 se celebró en Madrid una "cumbre humanitaria" para debatir el futuro de este tipo de asistencia. En esta reunión se reafirmaron los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia en los que se debe basar este tipo de ayuda, el derecho y el deber a otorgar y recibir asistencia humanitaria,

especialmente cuando la población civil se convierte en un objetivo deliberado de las acciones bélicas.

La “Declaración de Madrid”, aprobada en esta reunión, también afirma que la ayuda humanitaria no es una panacea ni una solución ante situaciones de crisis, y no debe ser utilizada como sustituto de la acción política, ni otorgarse a expensas de la ayuda al desarrollo a largo plazo. Reconoce también que las crisis y los conflictos con frecuencia son la consecuencia de la injusticia social y económica, a la que sólo se puede dar respuesta con medidas estructurales.





**CAPÍTULO II.**  
**Los organismos internacionales**



Como hemos señalado, las acciones que se llevan a cabo a través de los organismos internacionales se enmarcan en lo que se denomina cooperación multilateral.

Entre los organismos internacionales que tienen encomendadas funciones de cooperación al desarrollo, se distinguen dos grupos: las llamadas instituciones financieras multilaterales y las instituciones multilaterales no financieras.

## 1. Las instituciones financieras multilaterales

En este primer grupo encontramos al Fondo Monetario Internacional (FMI), a los bancos multilaterales de desarrollo y a diversos fondos de capital de inversión, en su mayoría de carácter regional. El FMI tiene como finalidad principal la cooperación monetaria y financiera, aunque en sentido estricto no es una institución de cooperación al desarrollo. Sus programas de estabilización y ajuste, sin embargo, tienen un impacto determinante en la política económica, y por lo tanto, en las perspectivas de desarrollo, de los países del Sur, y cuenta, además, con servicios financieros concesionales asimilables a la AOD.

La mayor parte de las instituciones de este grupo son intermediarios financieros que otorgan préstamos para programas y proyectos de inversión, tanto en términos de mercado como en términos concesionales. De carácter público, sus recursos proceden del capital desembolsado por sus socios, —los gobiernos de los Estados miembros— y de las emisiones de bonos y otros instrumentos financieros en los mercados internacionales de capital. Algunas de estas instituciones reciben aportaciones no reembolsables de los gobiernos, que respaldan diversas modalidades de financiación concesional.

Las instituciones financieras multilaterales no se limitan a la concesión de préstamos. Además de proporcionar el capital de inversión, sus técnicos también identifican proyectos susceptibles de financiación en sectores clave para el desarrollo, y elaboran los correspondientes estudios de factibilidad técnica y financiera. También son importantes proveedores de asistencia técnica, y en algunos casos cuentan con importantes departamentos de investigación para el estudio de los principales problemas teóricos y prácticos del desarrollo y la economía política mundial.

El principal banco de desarrollo —y el único de alcance global— es el Banco Mundial. Bajo esta denominación, como veremos, se integra un conjunto muy variado de instituciones financieras multilaterales. Además del Banco Mundial, existen diversos bancos de desarrollo y fondos de inversión regionales —en África, Asia, América Latina— y subregionales —en Centroamérica, el Caribe, Europa del Este, el mundo árabe, los países andinos...—. Muchas de estas instituciones han sido creadas en el marco de procesos de integración económica regional y subregional, y tienen un mandato específico para apoyar dichos procesos a través de la inversión en infraestructuras y programas regionales. En este grupo se incluye la única agencia especializada de las Naciones Unidas que facilita capital de inversión: el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA).

Aunque son organizaciones internacionales creadas a través de un Tratado o Convenio internacional, las instituciones financieras multilaterales —y particularmente los bancos de desarrollo— tienen una estructura orgánica y un sistema de toma de decisiones que las asemeja más a un banco comercial que a una organización internacional clásica.

Estos bancos son propiedad de los Estados miembros, que envían sus representantes al respectivo consejo de administración. El poder de voto está determinado por el capital desembolsado y no se aplica el principio de igualdad de voto que observamos, por ejemplo, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, ni el voto ponderado según el tamaño de la población que existe, por ejemplo, en el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea. La única excepción a esta realidad sería la de FIDA, que se rige por reglas análogas a las de las Naciones Unidas.

A través de este sistema, los países industrializados tienen la mayoría de los votos en el Banco Mundial —y por lo tanto una influencia determinante en sus decisiones y en sus políticas— y una proporción considerable en los bancos regionales. Estos últimos, sin embargo, cuentan con mayor representación de los países en desarrollo y sus políticas reflejan en mayor medida sus intereses.

Existen, por último, algunos pequeños bancos regionales que están integrados sólo por países en desarrollo. Los fondos aportados por este tipo de instituciones de cooperación “Sur-Sur” no califican como “Ayuda Oficial al Desarrollo”, aunque suelen tener a menudo carácter concesional, y en no pocas ocasiones el capital de estas instituciones se ve reforzado por aportaciones de AOD de los países industrializados donantes.

A continuación nos referiremos brevemente a las principales instituciones financieras multilaterales.

### 1.1. El Fondo Monetario Internacional (FMI)

El FMI fue creado en julio de 1944 en la Conferencia de Bretton Woods (New Hampshire, USA), en la que también vio la luz el Banco Mundial. En la actualidad integran el FMI 181 países. La ampliación más reciente de esta organización se ha producido tras la desaparición del bloque del Este y la desmembración de la Unión Soviética.

Como indicamos, el FMI no es una organización de ayuda al desarrollo en el sentido estricto del término. La financiación que proporciona no se considera AOD; no se destina a proyectos de inversión, ni

refuerza el presupuesto público del país receptor. Se deposita en el Banco Central y su objetivo es fortalecer las reservas de divisas, la capacidad importadora y de pago de la deuda externa, y sostener el tipo de cambio de la moneda nacional. El apoyo financiero del FMI supone cumplir las estrictas condiciones impuestas por esta institución. Con todo ello, el FMI es capaz de ejercer una influencia decisiva tanto en el escenario macroeconómico como en la política económica general del país en la que va a desarrollarse cualquier otro esfuerzo de ayuda.

Según sus estatutos, el FMI sería la institución encargada de regular y supervisar el sistema monetario internacional creado en Bretton Woods. Dicho sistema, basado en tipos de cambio fijos pero ajustables, debería aportar estabilidad al comercio y las finanzas mundiales, promoviendo así el crecimiento sostenido y el pleno empleo. Las paridades fijas, sin embargo, se derrumbaron en 1973 al producirse la crisis del dólar, divisa en la que basaba todo el sistema, dando paso a la flotación de las monedas y a una situación, que se mantiene hasta ahora, dominada por la inestabilidad, la incertidumbre y las operaciones especulativas.

A partir de ese momento, el FMI se centró en las tres funciones que le encomiendan sus estatutos: la vigilancia y supervisión de las economías de los países miembros (*surveillance*), la asistencia técnica, y la asistencia financiera.

La "vigilancia" se refiere al proceso por el que el FMI valora las políticas cambiarias de los países miembros en el marco general de su política y su situación económica. Esta vigilancia se ejerce a través de consultas bilaterales, según lo previsto en el artículo IV del Convenio constitutivo del FMI, y a través de "acuerdos sombra" no obligatorios, que no implican el uso de recursos del Fondo, y que tienen como objetivo inspirar confianza sobre el comportamiento económico de un gobierno.

La asistencia técnica del Fondo se centra en varias áreas de su competencia: diseño y aplicación de reformas fiscales y monetarias, fortalecimiento de instituciones monetarias, y recopilación de datos estadísticos.

El FMI presta asistencia financiera permitiendo el acceso temporal a sus recursos a los Estados miembros que experimentan dificultades temporales de balanza de pagos y/o que están acometiendo programas de ajuste y reforma económica. Los recursos del Fondo son accesibles a través de diversas facilidades financieras. Salvo en el caso del ESAF, que es un crédito concesional, el uso de los recursos del fondo supone una operación de compra de divisas que incluye una tasa administrativa y un compromiso de devolución en un plazo dado. Técnicamente no se trata de préstamos, aunque en la práctica, debido a sus similitudes, en general se habla de “créditos del FMI”.

Las operaciones financieras del Fondo se conducen en “Derechos Especiales de Giro” (DEG), la unidad de cuenta del Fondo, cuyo valor se determina a partir de una “cesta” de divisas. A finales de 1997 el FMI contaba con recursos ordinarios por valor de 145.000 millones de DEG, que equivalían a 195.000 millones de dólares (1 dólar USA = 1,35 DEG, julio de 1997). Mediante los denominados “Nuevos Acuerdos de Préstamo”, el FMI puede acceder a otros 47.000 millones de dólares adicionales para poder hacer frente a grandes crisis de balanzas de pagos, como las que han sufrido México, Rusia o los países asiáticos entre 1994 y 1998.

El volumen de recursos accesible se determina en función de la cuota o contribución con la que un país contribuye al Fondo. Esta cuota se determina, a su vez, en función del tamaño de su economía. Cada país dispone de un “tramo de reserva” — aquella parte de su cuota que el FMI mantiene en monedas distintas a la suya propia—, al que puede acceder de forma automática e incondicional, y diversos “tramos de crédito”, que suponen el cumplimiento de un programa de estabilización o de ajuste estructural. En conjunto, un país puede acceder a recursos que en determinadas circunstancias pueden llegar a superar el 500% de su cuota. Las facilidades financieras disponibles dentro de los tramos de créditos son las siguientes:

#### *a) Acuerdos de Contingencia (Stand-by Arrangements)*

Diseñados para financiar programas de estabilización de corto plazo frente a situaciones de déficit de la balanza de pagos de carácter coyuntural. El acceso a los recursos está condicionado a un

“programa de estabilización” acordado con el Fondo. El desembolso se realiza en plazos trimestrales, sujetos al cumplimiento de las metas macroeconómicas acordadas en dicho programa. Los Acuerdos de Contingencia tienen entre uno y tres años de duración, y la devolución de los recursos se realiza entre tres y cinco años.

*b) Servicio Ampliado del FMI (Extended Fund Facility o EFF)*

Esta facilidad financia programas de estabilización y ajuste estructural de tres a cuatro años de duración, diseñados para enfrentarse a déficit crónicos o estructurales de la balanza de pagos. Los recursos se desembolsan semestralmente, de acuerdo a lo establecido en el programa de ajuste acordado con el Fondo.

*c) Servicio de Financiación Compensatoria y de Contingencia (Compensatory and Contingency Financing Facility o CCFF)*

Proporciona apoyo financiero a los países que se enfrentan a un déficit en la balanza de pagos producido por causas fuera de su control, como fluctuaciones inesperadas en los mercados internacionales o desastres naturales.

*d) Servicio Ampliado de Ajuste Estructural (Enhanced Structural Adjustment Facility o ESAF)*

El ESAF fue establecido en 1987 en sustitución del Servicio de Ajuste Estructural (*Structural Adjustment Facility* o SAF), y se amplió en 1994. Se ha diseñado para financiar programas de ajuste estructural (PAE) de medio plazo —tres a cinco años— en los países más pobres que padecen déficit crónicos de balanza de pagos. Aunque tienen condiciones financieras muy favorables —un interés del 0,5%, cinco años de gracia y diez años de amortización—, estos créditos comportan una condicionalidad muy estricta, que abarca al conjunto de la política económica del país afectado. A mediados de 1997 existían 35 Acuerdos ESAF activos, con un monto total de 8.800 millones de dólares comprometidos.

Durante las décadas de los sesenta y setenta, los países en desarrollo recurrieron en pocas ocasiones a la asistencia financiera del FMI, debido a que era posible recurrir a otras fuentes de capital



—inversión directa y, sobre todo, endeudamiento externo— para hacer frente a déficits de balanza de pagos que en muchos casos eran crónicos. La crisis de la deuda, sin embargo, agravó esos desequilibrios y cerró abruptamente las fuentes de capital a las que los países en desarrollo venían recurriendo. Por esta razón, a partir de 1982 la mayoría de los países en desarrollo se vieron obligados a hacer uso de los recursos del FMI y, con ello, a aceptar las estrictas condiciones impuestas por este organismo en sus programas de estabilización y ajuste estructural. Las fuentes privadas de capital, por otra parte, consideraron que llegar a un acuerdo con el Fondo era una garantía de “buen comportamiento” económico y por lo tanto un requisito indispensable para facilitar nuevos créditos.

El FMI obtuvo, de esta forma, una gran capacidad de influencia en la política económica y en las estrategias de desarrollo de los países del Sur, que fue ampliamente utilizada para desarbolar las políticas de desarrollo de signo nacionalista adoptadas en los años sesenta y setenta. En su lugar, el Fondo impulsó junto con el Banco Mundial una nueva estrategia de crecimiento de signo liberal, orientada a los mercados externos, que en algunos casos ha recibido la denominación de “Consenso de Washington”.

Las políticas del FMI —y en especial los programas de estabilización y ajuste estructural y su estricta condicionalidad— han sido objeto de intensas polémicas debido a sus efectos económicos, sociales y ambientales. Estas polémicas se han planteado en términos muy similares a las que ha provocado la actuación del Banco Mundial. En el caso del FMI, sin embargo, también se ha señalado que después de quince o más años de políticas de ajuste, y a pesar de los sacrificios económicos y sociales que han impuesto estas políticas —menos crecimiento, más pobreza y desigualdad, crecientes niveles de desempleo y subempleo—, no se ha logrado alcanzar el que sería uno de sus principales objetivos: el restablecimiento de una balanza de pagos equilibrada. En algunos casos —México es el ejemplo más visible— ello ha contribuido a gestar una nueva crisis, económica y social, y un nuevo ciclo de políticas de ajuste.

## 1.2. El Grupo Banco Mundial

El Banco Mundial fue creado en 1944 en la conferencia de Bretton Woods, en la que también se decidió establecer el Fondo Monetario Internacional (FMI). En esa conferencia se pretendía establecer un nuevo sistema monetario y financiero internacional, que superara las carencias que dieron lugar a la crisis de 1929 y a la “Gran Depresión” de los treinta. Al Banco Mundial se le confirió un papel muy limitado en ese nuevo sistema. Algunas propuestas iniciales, planteadas por el economista británico John M. Keynes, planteaban la creación de un gran fondo multilateral de inversiones que tendría como primer objetivo la reconstrucción de los países devastados como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial. Esta propuesta fue rechazada y en su lugar se estableció una institución mucho más modesta, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF).

Primera y, durante unos años, única institución del Grupo del Banco Mundial, el BIRF contó con un capital inicial muy reducido, que no le permitió tener un papel relevante en la reconstrucción de posguerra. Una iniciativa bilateral de Estados Unidos, el Plan Marshall, fue la que realmente financió dicha reconstrucción. Por esta razón, en los años cincuenta el Banco ya orientó su actividad crediticia a los países en desarrollo.

En los años sesenta el Banco Mundial comenzó a otorgar créditos concesionales a través de la Asociación Internacional de Fomento (AIF). Pero es en los años setenta cuando, a partir de un fuerte incremento de sus recursos, el Grupo Banco Mundial adquiere verdadera relevancia y se convierte en uno de los principales integrantes del sistema internacional de cooperación al desarrollo, papel que mantiene en la actualidad.

Para valorar la significación actual de esta institución, se puede considerar el volumen total de recursos comprometidos anualmente. Entre 1991 y 1996 otorgó un promedio anual de unos 25.600 millones de dólares en créditos, donaciones y garantías de crédito e inversión. Esta cifra —de la que sólo una cuarta parte se califica como AOD— representaba en torno al 45% de la AOD total que los

países donantes de ayuda integrados en la OCDE concedieron anualmente en ese mismo período. A pesar de que 1996 fue un año récord para los flujos privados de capital, los recursos del Banco Mundial aún equivalían al 11% de toda la inversión extranjera destinada a los países en desarrollo en ese año. El Banco Mundial, por último, es el origen del 60% de la financiación multilateral a países en desarrollo.

El Banco Mundial es también un actor destacado en el campo de los estudios para el desarrollo. Entre los centenares de títulos publicados cada año por esta institución destaca el *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Publicado anualmente desde 1978, este informe incluye un *ranking* de países según su nivel de desarrollo, utilizando como indicador el PNB per cápita. El informe examina cada año un tema relevante de la agenda internacional del desarrollo y plantea un abanico de políticas para abordarlo, generalmente muy apegadas a la ortodoxia liberal y a los principios de libre mercado.

En los últimos años el Informe ha abordado los siguientes temas: la pobreza (1990), la política de desarrollo (1991), el medio ambiente (1992), la salud (1993), la infraestructura (1994), el empleo (1995), los problemas de la transición “del plan al mercado” (1996), y el papel del Estado en el desarrollo (1997). El Banco también publica el informe anual *Global Development Finance*, en el que se examina el comportamiento de los flujos financieros —sean IED o AOD— destinados a los países en desarrollo.

Las estrategias del Banco Mundial han ido evolucionando conforme lo ha hecho la teoría y la práctica del desarrollo, aunque siempre dentro de los estrechos márgenes que define la ortodoxia económica liberal. En los años cincuenta y sesenta se concentró en proyectos de inversión en infraestructura de energía, transporte y comunicaciones. Es la época en la que el Banco Mundial destinó buena parte de sus recursos a la construcción de carreteras, presas y centrales hidroeléctricas. En los años setenta, con la Presidencia de Robert S. MacNamara, ex-Secretario de Defensa de Estados Unidos, el Banco duplicó su capital, quintuplicó su cartera de créditos —entre 1970 y 1980 pasó de 2.000 a 10.000 millones de dólares anuales— y diversificó sus operaciones. La cartera de proyectos del

Banco se extendió al desarrollo rural y a programas sociales. En un contexto dominado por la confrontación Este-Oeste, estos programas tenían en muchos casos la intención expresa de desactivar la conflictividad social y política que caracterizó a este período y, a la postre, servir a los intereses occidentales en el marco de la Guerra Fría.

Hasta finales de los años setenta el Banco Mundial basaba su actuación en proyectos de inversión. En 1980 se introdujo un nuevo instrumento financiero: los “créditos de ajuste estructural” (*Structural Adjustment Loans* o SAL). Estos créditos no están vinculados a proyectos. Se otorgan a cambio de un programa de reformas estructurales en la economía, que generalmente incluyen amplias medidas de liberalización económica y apertura comercial.

A partir de 1982, tras producirse la crisis de la deuda, el Banco Mundial utilizó este tipo de créditos para apoyar a los países afectados y, a cambio, exigirles reformas económicas que asegurasen el pago de la deuda. Estas reformas se incluyeron dentro de los “Programa de Ajuste Estructural” o PAE que impulsaron tanto el Banco Mundial como el FMI. Ambas instituciones coordinaron estrechamente sus programas, de forma que se apoyaban y reforzaban mutuamente. Este fenómeno se conoció como “condicionalidad cruzada”. A lo largo de los años ochenta, más de cien países en desarrollo han adoptado este tipo de programas y, como consecuencia, han reorientado significativamente sus economías y sus estrategias de desarrollo hacia un modelo de crecimiento mucho más cercano a las propuestas liberales.

Desde los años ochenta, el Banco Mundial ha sido objeto de un intenso debate público. Entre los temas más candentes se encuentran los siguientes:

- La orientación de los programas de ajuste estructural y la estricta condicionalidad impuesta a los países afectados, que limita enormemente el margen de maniobra de sus gobiernos en relación a la política económica y social y afecta, en última instancia, a su soberanía nacional.

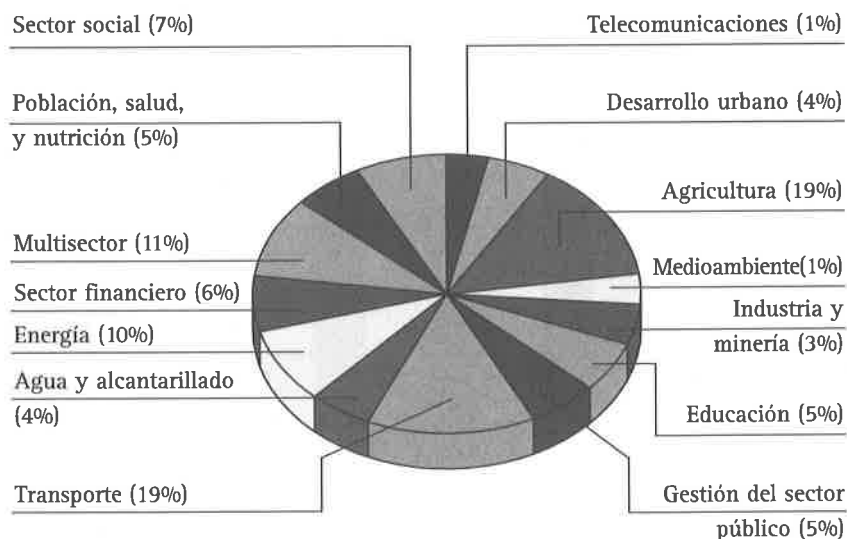
- El fuerte coste social de los Programas de Ajuste Estructural, ya que aunque los PAE suelen restablecer los equilibrios macroeconómicos y permiten recuperar el crecimiento, a menudo significan más desempleo y pobreza. A partir de 1990 el Banco Mundial ha incluido la reducción de la pobreza como uno de sus objetivos prioritarios, pero la estrategia adoptada —políticas compensatorias de corto plazo para atenuar el coste social de los PAE y, a medio y largo plazo, reducción del gasto público en los sectores sociales y privatización paulatina de los servicios de salud y educación— no satisfacen a un gran número de expertos, ONG y agencias de las Naciones Unidas implicadas en el desarrollo social.
- El coste ambiental de los proyectos de construcción de infraestructura, de desarrollo industrial y de modernización agraria financiados por el Banco. A mediados de los años ochenta, debido a la controversia suscitada por la actuación del Banco en Indonesia, India o la Amazonía, entre otros lugares, se empezaron a realizar evaluaciones de impacto ambiental de forma sistemática, y se empezó a introducir el factor ambiental en todas sus políticas.
- Los deficientes resultados de una parte significativa de los proyectos financiados por el Banco Mundial, que revelaban serios problemas de gestión y supervisión interna. Estos problemas fueron puestos a la luz por el “Informe Wapenham”, difundido en 1992.
- El proceso de toma de decisiones, que se considera poco transparente y poco democrático. El poder de voto, como indicamos, se asigna en función del capital desembolsado, lo que da la mayoría a los países industrializados. Los miembros del Grupo de los Siete (G-7) tienen el 45% de los votos, y, dentro de ellos, Estados Unidos tiene el 17%, lo que le da poder de veto sobre una amplia serie de decisiones importantes que precisan, según los estatutos del Banco Mundial, una mayoría cualificada de por lo menos el 85% de los votos. En relación a la falta de transparencia, en 1994, en respuesta a las críticas que esta cuestión había suscitado, el Banco Mundial abrió un Centro de Información Pública con objeto de facilitar información sobre

sus proyectos tanto a la población afectada por los mismos, como al público en general.

- La descoordinación entre el Banco Mundial y las agencias de desarrollo de las Naciones Unidas. El Banco Mundial es parte del sistema de las Naciones Unidas desde 1947, aunque sólo formalmente. En la práctica es plenamente autónomo, y sus políticas a menudo se contradicen con las que impulsan agencias de las Naciones Unidas como UNICEF o el PNUD. El Banco Mundial, de hecho, es responsable sólo ante sus propios órganos de gobierno, y por lo tanto no ha de rendir cuentas ante los países miembros o los órganos de las Naciones Unidas, como la Asamblea General o el Consejo Económico y Social (ECOSOC).
- El futuro de una institución como el Banco Mundial en una economía internacional en la que los flujos de capital privado han experimentado desde 1990 un crecimiento espectacular, y con un monto de 256.000 millones de dólares anuales en 1997, ya suponen casi cinco veces el total de la AOD. Desde posiciones liberales y neoliberales se suele señalar que la inversión privada y los mercados de capital cubren las necesidades de capital de los países en desarrollo y en transición de forma mucho más eficiente, por lo que la financiación del Banco Mundial —y por extensión, del conjunto de las fuentes de financiación del desarrollo públicas, multilaterales o bilaterales— ya no es necesaria.

Desde posiciones reformistas moderadas, sin embargo, se señala que existe un gran número de países y sectores que, a pesar de tener acuciantes necesidades de capital, no son atractivos para la inversión privada, por lo que tanto el Banco Mundial como el conjunto de la AOD siguen teniendo razón de ser. De hecho, en 1996, según datos del propio Banco Mundial, el 71% de los flujos de capital a las economías en desarrollo y en transición se concentraron en sólo doce países.

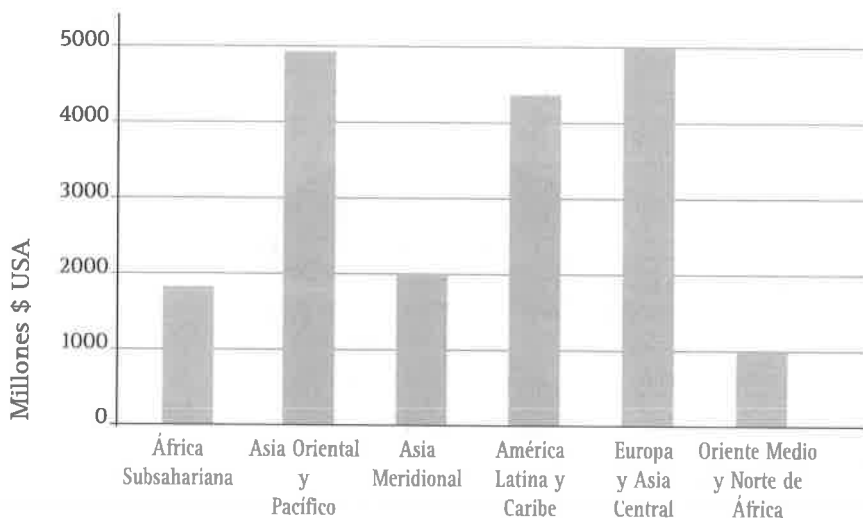
GRÁFICO 1. Préstamos del Banco Mundial por Sectores (1997)



Fuente: Banco Mundial

En los años noventa, el Banco Mundial se ha convertido en una institución de carácter universal, al incorporarse un gran número de países del antiguo bloque del Este así como las nuevas repúblicas surgidas de la desmembración de la Unión Soviética. Estos países se encontraban antes al margen de una organización que se percibía como netamente capitalista. Este proceso ha llevado al Banco Mundial la compleja problemática de la transición de la economía planificada al libre mercado, una realidad muy diferente de la que el Banco estaba acostumbrado a tratar en los países en desarrollo.

GRÁFICO 2. Préstamos del Banco Mundial por Regiones (1997)



Fuente: Banco Mundial

En 1995 James D. Wolfensohn se convirtió en el noveno presidente del Banco Mundial, emprendiendo un ambicioso programa de reformas internas y de reorientación de las políticas de la institución, con el objetivo de superar algunas de sus más importantes carencias, y para que ésta siga manteniendo un papel destacado dentro del sistema internacional de financiación y ayuda al desarrollo.

En la intervención del grupo Banco Mundial en un país concreto, las distintas entidades que le integran actúan de forma coordinada, a partir de un plan de acción conjunto que se delinea en el documento conocido como "Estrategia de Asistencia-País" (*Country Assistance Strategy* o CAS). Estos documentos, que no se negocian con el gobierno del país en cuestión, tienen gran importancia a un



nivel operacional, ya que establecen las prioridades y estrategias del Banco para un período de entre uno y tres años, e incluyen todas sus acciones —sean créditos, donaciones, garantías de inversión, programas de ajuste— en un marco coherente y ordenado.

A continuación examinaremos brevemente las organizaciones que integran el Grupo Banco Mundial, así como algunos de los principales programas que éste gestiona conjuntamente con otras organizaciones multilaterales:

GRÁFICO 3. El Grupo Banco Mundial



BIRF: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

AIF: Asociación Internacional de Fomento

CFI: Corporación Financiera Internacional

OMGI: Organismo Multilateral de Inversiones

CIADI: Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión

Fuente: Banco Mundial.

### 1.2.1. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)

Creado en 1944, es la institución más antigua y más importante del Grupo en términos financieros, y la que más se aproxima en su funcionamiento a un banco convencional. Al igual que el resto del Grupo, tiene su sede en Washington. Está integrado por 181 países. Otorga créditos a los países en desarrollo con un nivel de renta relativamente más elevado, entre 1.505 y 5.435 dólares anuales per cápita. A partir de esta última cifra (5.400 dólares), el Banco Mundial comienza a considerar a un país como "no elegible". Como propiedad de los Estados que lo integran, el BIRF sólo presta a gobiernos e instituciones públicas.

Los recursos del BIRF proceden de las aportaciones a su capital realizadas por los Estados que lo componen, y de los capitales captados en los mercados internacionales a través de la emisión de bonos y otras obligaciones. Su capital autorizado se eleva a 181.000 millones de dólares. También obtiene recursos a través de fondos fiduciarios (*trust funds*) y de acuerdos de cofinanciación con gobiernos de países donantes, en los que los fondos tienen una finalidad determinada. Recientemente se han creado fondos fiduciarios para la reconstrucción de Bosnia-Herzegovina o para la reducción de deuda de los países pobres más altamente endeudados. En 1996, las operaciones de cofinanciación y los fondos fiduciarios captaron más de 9.000 millones de dólares.

Los créditos del BIRF tienen un tipo de interés muy cercano al vigente en el mercado —se calcula cada seis meses conforme a la tasa interbancaria de Londres o LIBOR—, por lo que ni son concesionales ni se consideran AOD. El plazo de amortización es de 15 a 20 años, con períodos de gracia de hasta cinco años.

Entre 1946 y 1996, el BIRF ha otorgado créditos por un total acumulado de casi 400.000 millones de dólares. Entre 1991 y 1996, el BIRF concedió en torno a 15.000 millones anuales como promedio en nuevos créditos, obteniendo unos beneficios anuales de en torno a 1.200 millones. La mayor parte de los créditos se destinan a proyectos de inversión en los sectores de energía, transporte y

comunicaciones, desarrollo rural y reforma económica, en este último caso a través de programas de ajuste estructural.

### *1.2.2. La Asociación Internacional de Fomento (AIF)*

Creada en 1960, la AIF sólo otorga créditos concesionales a los países menos avanzados, que debido a su bajo nivel de renta, no pueden acceder al mercado de capital privado ni a los préstamos del BIRF. La AIF está integrada por 159 países, pero sólo 80 de ellos —los más pobres, con una renta per cápita anual inferior a 925 dólares USA en 1998— son beneficiarios potenciales de sus créditos. En estos países viven 3.200 millones de personas, el 65% de la población de los países en desarrollo, y la gran mayoría de los 1.200 millones de personas que el Banco considera “extremadamente pobres”; esto es, que viven con menos de un dólar diario.

Para ser miembro de la AIF es necesario ser antes miembro del BIRF. Aunque son organizaciones distintas, la AIF comparte personal, procedimientos, sede, criterios de actuación y hasta presidente con el BIRF. La AIF sólo concede préstamos a los Gobiernos y a las instituciones públicas.

Los créditos de la AIF están libres de intereses —salvo una pequeña tasa administrativa—, gozan de un período de gracia de hasta 10 años, y su amortización se extiende por un período de entre 30 y 40 años. Estas condiciones, extremadamente favorables, suponen un “elemento de donación” que puede llegar hasta el 80% del total del crédito. Los créditos de la AIF, por esta razón, se califican plenamente como AOD. Entre 1991 y 1996 la AIF aprobó un promedio anual de 6.100 millones de dólares en créditos. El total acumulado de créditos concedidos por la AIF entre 1960 y 1997 es de 97.000 millones de dólares.

Los “criterios de elegibilidad” por los que se asignan los recursos de la AIF son básicamente tres: la pobreza relativa del país receptor, definida en términos del PIB per cápita; la falta de solvencia de dicho país para obtener recursos en términos de mercado, de forma que la financiación concesional es la única vía por la que puede acceder a capital de inversión para la financiación del desarrollo; y

el comportamiento del país, asegurando el orden interno y aplicando políticas económicas adecuadas para el crecimiento, de forma que se pueda hacer un uso efectivo de los recursos externos. Este último criterio es, según la AIF, el más importante. En la práctica se traduce a menudo en el cumplimiento riguroso de los programas de ajuste y reforma acordados con el FMI y el propio Banco Mundial.

Los recursos de la AIF proceden de aportaciones voluntarias de los países donantes, una parte de los beneficios operacionales del BIRF, y la devolución de anteriores créditos de la AIF. Se financia a través de las llamadas "reposiciones" que se convocan cada tres años. A ellas concurren los países donantes (30 en total) anunciando compromisos financieros que, por lo general, proceden de su presupuesto de AOD.

En la X Reposición (1993-1996) la AIF obtuvo 18.000 millones de dólares. En la XI Reposición (1996-1999) la AIF obtuvo 22.000 millones de dólares, de los que el 50% fueron nuevas aportaciones de los países donantes. Aunque las contribuciones son voluntarias, cada país contribuye según el tamaño de su economía y se espera que su aportación no se reduzca entre una reposición y otra, con el fin de que los países donantes "compartan las cargas" financieras de la AIF de una forma equitativa. En la XI reposición, sin embargo, Estados Unidos rompió esta regla no escrita y redujo significativamente su aportación. Entre los donantes de la AIF se encuentran también algunos países en desarrollo relativamente más avanzados, como Argentina, Brasil, México, Corea del Sur o Turquía.

La historia de la AIF es un fiel reflejo de los términos en los que se ha planteado la relación Norte-Sur en el ámbito de la cooperación al desarrollo, el acceso al capital y la distribución global de los recursos. A mediados de los cincuenta los países en desarrollo ya habían expresado su descontento con los términos financieros del BIRF —que como hemos visto no eran muy distintos de los que se podían encontrar en el mercado—, reclamando un mecanismo financiero concesional que atendería a las particulares condiciones de los países más pobres. Algunos países en desarrollo propusieron la creación del "Fondo Especial de las Naciones Unidas para el

Desarrollo Económico" (*Special United Nations Fund for Economic Development* o SUNFED). Este fondo se financiaría con contribuciones obligatorias y progresivas de los países ricos, y sería gobernado conforme a los procedimientos vigentes en las Naciones Unidas. Por todo ello podríamos decir que el SUNFED representaría una incipiente "hacienda mundial" financiada con el correspondiente impuesto sobre la renta global.

A finales de la década, sin embargo, la propuesta fue abandonada ante la radical oposición de los países más ricos. Estados Unidos aceptó la idea de establecer un mecanismo de ayuda concesional, pero sólo si éste se ubicaba dentro del Banco Mundial, se basaba en contribuciones voluntarias y se regía por sus reglas, que aseguraban la primacía de los países industrializados en la toma de decisiones.

El fracaso del SUNFED y la aparición de la AIF fueron acontecimientos de gran trascendencia en la configuración del sistema internacional de ayuda al desarrollo, pues significaba que la asistencia financiera y el acceso al capital —concesional o no— quedaba definitivamente en manos de las instituciones de Bretton Woods, y las Naciones Unidas se limitarían a la asistencia técnica y a otras formas de ayuda humanitaria o de emergencia.

### *1.2.3. La Corporación Financiera Internacional (CFI)*

Creada en 1956, la CFI es la filial del Grupo Banco Mundial que apoya al sector privado de los países en desarrollo. Aunque sus actividades están estrechamente coordinadas con las del Banco Mundial, es una entidad legalmente independiente, con su propio personal, órganos de gobierno y estructura financiera. Forman parte de la CFI 173 países.

El objetivo de la CFI es promover el desarrollo económico alentando el crecimiento y el fortalecimiento de la empresa privada y de mercados financieros eficientes. Para ello utiliza diversos instrumentos financieros: créditos de largo plazo, adquisición directa de acciones, y garantías de crédito e inversión. La CFI no acepta garantías gubernamentales. La financiación y los préstamos de esta organización

tienen tipos de interés muy cercanos a los del mercado, períodos de amortización de entre 3 y 13 años, y períodos de gracia que pueden llegar a 8 años. La CFI evalúa los proyectos en función de su rentabilidad, y limita a un máximo del 35% su participación en el capital de una empresa, evitando tener una posición mayoritaria. La financiación suele oscilar entre 1 y 100 millones de dólares por proyecto.

En la actualidad la CFI es la principal fuente multilateral de financiación para el sector privado en los países en desarrollo. La aportación de la CFI pretende jugar el papel de catalizador, y atraer otros flujos privados a los proyectos en los que se implica. Las inversiones de la CFI ascendieron a unos 8.000 millones de dólares en 1997. Desde su creación en 1956, la CFI ha comprometido más de 21.000 millones de dólares de recursos propios, y otros 15.000 en préstamos sindicados, en 1.800 empresas ubicadas en 129 países en desarrollo y en transición. La financiación de la CFI, no obstante, se caracteriza por su acusada concentración geográfica. En torno al 70% de la cartera de inversiones de la CFI se concentra en los 12 países en desarrollo que reciben más inversión extranjera.

La CFI obtiene la mayor parte de sus recursos, hasta un 80%, a través de la colocación de bonos y otros instrumentos financieros en los mercados internacionales de capital. El 20% restante le es prestado por el BIRF. Los bonos de la AIF, al igual que los del BIRF, han obtenido la calificación "AAA" —la más elevada de los mercados internacionales de capital— por parte de prestigiosas agencias de calificación de riesgo, como Moody's y Standard & Poor's, en reconocimiento a la solvencia financiera y el rigor de su actuación.

#### *1.2.4. El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) (Multilateral Investment Guarantee Agency o MIGA)*

El OMGI es una de las filiales más jóvenes del Grupo Banco Mundial, ya que fue creada en 1988. En la actualidad la integran 141 países. Esta Agencia proporciona garantías de inversión para proteger los activos de las compañías que invierten en los países en

desarrollo frente a los denominados “riesgos políticos” o “no comerciales”, tales como las restricciones impuestas a la libre repatriación de beneficios, conflictos internos, guerras, nacionalización, expropiaciones o ruptura unilateral de acuerdos por parte del gobierno del país huésped. También facilita asistencia técnica para que los gobiernos mejoren el “clima” de inversión, adoptando políticas favorables a la Inversión Extranjera Directa (IED).

Las garantías de inversión del OMGI cubren hasta el 90% de un proyecto, con un límite de 50 millones de dólares por proyecto. Cuenta con un capital de 1.000 millones de dólares. En el ejercicio 1997 firmó 70 contratos de garantía por un valor de 614 millones de dólares. A diferencia de lo acostumbrado en las aseguradoras privadas, OMGI proporciona coberturas de largo plazo, de hasta 20 años de duración.

#### *1.2.5. El Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI) (International Centre for Settlement of Investment Disputes o ICSID)*

Este Centro internacional fue creado en 1966 para promover la inversión extranjera directa en los países en desarrollo. El CIADI proporciona servicios de conciliación y arbitraje para resolver controversias entre los gobiernos y los inversores foráneos. También lleva a cabo estudios sobre el régimen jurídico de la inversión extranjera. Numerosos Tratados internacionales de inversión o que incluyen capítulos relativos a inversión —como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) o el Protocolo de Colonia de MERCOSUR— remiten al CIADI como órgano de resolución de disputas aceptado de antemano por las partes.

El CIADI es una organización internacional autónoma —cuenta con su propio convenio constitutivo—, y aunque forma parte del Grupo Banco Mundial, tiene sus propios órganos de gobierno. En 1997 contaba con 126 Estados miembros. En ese mismo año estaban en proceso de resolución 21 casos de arbitraje.

### *1.2.6. Otros institutos y organismos del Grupo del Banco Mundial. El Instituto de Desarrollo Económico (IDE) y el Grupo de Inspección*

#### *a) El Instituto de Desarrollo Económico (IDE)*

El IDE es el centro de formación y capacitación del Banco Mundial. Creado en 1955, se ha orientado sobre todo a formar recursos humanos de los países en desarrollo. Cuenta con un presupuesto anual de unos 40 millones de dólares, y realiza unos 450 cursos de formación al año, con participantes procedentes de 149 países. A fin de ampliar el impacto de sus actividades, el IDE se ha asociado con 150 centros de investigación y formación de todo el mundo.

#### *b) El Grupo de Inspección*

El Grupo de Inspección del BIRF y la AID es un foro independiente, que se estableció en 1993 para investigar las reclamaciones de las personas y organizaciones que se ven afectadas negativamente por un proyecto financiado por la institución. Estas personas pueden solicitar al Grupo de Inspección que investigue la falta de cumplimiento por parte del Banco de sus propias políticas y procedimientos operacionales, o la falta de exigencia de su observancia a terceros. El Grupo está integrado por un Presidente y tres Inspectores. Todos ellos deben ser personas independientes y de reconocido prestigio. El Grupo admite a trámite una queja después de que se han agotado todos los recursos previos. Tras realizar la correspondiente investigación de los hechos, remite al Banco Mundial un informe con recomendaciones, que no son vinculantes.

El "Informe Wapenhams" constató el frecuente incumplimiento por parte del Banco Mundial de sus propias directrices operacionales en materia de impacto ambiental, participación de los afectados y reasentamiento forzoso de población desplazada por obras de infraestructura, particularmente por grandes embalses. La creación del Grupo de Inspección es, en parte, consecuencia de las críticas de las que venía siendo objeto el Banco Mundial por esta causa.



### 1.2.7. Otras iniciativas multilaterales con participación del Banco Mundial

El Banco Mundial también participa en el Grupo Consultivo para la Asistencia a los más Pobres (*Consultative Group to Assist the Poorest* o CGAP), el Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (*Consultative Group for International Agricultural Research* o CGIAR), y el Programa Especial para la Investigación Agraria en África (*Special Program for African Agricultural Research* o SPAAR).

El CGAP fue establecido en 1995, y cuenta con la participación del Banco Mundial, los bancos regionales de desarrollo, la Comisión Europea, varias organizaciones de las Naciones Unidas (PNUD, OIT, UNCTAD) y varios donantes bilaterales. Su objetivo es coordinar y financiar políticas de “microcrédito” destinadas a los sectores más pobres.

El CGIAR fue fundado en 1971, y lo integran el Banco Mundial, el PNUD, el PNUMA y una red de 51 centros de investigación agrícola, públicos y privados, de todo el mundo. El SPAAR, por último, fue creado en 1985. Es un mecanismo de coordinación y financiación concesional de la investigación agrícola y las actividades de extensión agraria en el África subsahariana.

### 1.3. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

El Banco Interamericano de Desarrollo es el mayor y el más antiguo de los bancos regionales de desarrollo. En la actualidad es la principal fuente de financiación multilateral para América Latina, y en los países más pobres de la región otorga entre dos y tres veces más recursos que el Banco Mundial. Entre 1960 y 1996 los préstamos y donaciones del Banco alcanzaron un total acumulado de 81.000 millones de dólares.

El BID fue creado en 1960. En el origen del BID se encuentran las crecientes necesidades de capital de los países latinoamericanos, perceptibles ya en los años cincuenta, que no podían ser satisfechas por el BIRF. Los gobiernos latinoamericanos también expresaron su insatisfacción con las condiciones de los créditos de esta organización

—se demandaba financiación concesional, y no en términos de mercado— y la escasa influencia de los países en desarrollo en sus órganos de gobierno. La propuesta de un banco de desarrollo del continente americano se formuló en 1954 en la histórica reunión de Quitandinha, convocada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). Estados Unidos, sin embargo, se opuso a esta idea hasta 1959.

Desde el inicio de sus operaciones el BID ha tenido cuatro rasgos distintivos:

- El BID es una *institución controlada por los países prestatarios*, esto es, por los países en desarrollo de América Latina. Aunque Estados Unidos es el principal accionista del Banco —cuenta con el 30% de los votos en sus órganos de gobierno, una proporción mucho mayor que en el Banco Mundial— y hay un gran número de miembros extrarregionales no prestatarios, los miembros latinoamericanos del BID han tenido desde 1960 a 1995 entre el 67% y el 50% de los votos. Ello les ha permitido tener un peso determinante en sus decisiones y en la orientación de sus políticas, y les hace percibir el BID como una institución “propia”.
- *El BID ha prestado más atención al desarrollo social y a la pequeña y mediana empresa.* Desde la década de los sesenta y las estrategias de la “Alianza para el progreso”, la educación, la salud, el desarrollo comunitario y el apoyo a la pequeña y mediana empresa —en este caso a través del “Programa de pequeños proyectos”— han tenido una participación destacada en la cartera de préstamos del BID. Por otra parte, El BID no se ha implicado en los programas de ajuste estructural del FMI y el Banco Mundial.
- *El BID ha sido el banco de la integración regional.* A diferencia del Banco mundial, que no ha valorado los procesos de integración regional —y en ocasiones se ha opuesto a ellos—, el BID ha prestado un fuerte apoyo financiero a los programas regionales y a la infraestructura de apoyo a la integración. El BID cuenta con el Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), creado en 1964, para el estudio y la promoción de la integración latinoamericana.

- *El BID cuenta desde el mismo momento de su constitución con un mecanismo de financiación concesional.* Otros bancos multilaterales, como el propio Banco Mundial, se dotaron posteriormente de un mecanismo de este tipo. El BID incorpora desde su comienzo las líneas de crédito concesional del “Fondo de Operaciones Especiales” (FOE). Además, la reposición de los recursos del FOE no se realiza por separado; se integra dentro de la “Ampliación General de Recursos” que se realiza periódicamente. La mayor parte de los recursos del FOE —un 60% entre 1960 y 1994— se orientan a los países de menor renta de América Latina.

Originalmente, sólo los miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) podían pertenecer al Banco. En 1972 se adhirió Canadá, que no es miembro de la OEA, y en 1976 se volvieron a reformar los estatutos para permitir la adhesión de “miembros extrarregionales no prestatarios”. En la actualidad integran el BID 46 países: 26 “miembros regionales prestatarios” (casi todos los países de América Latina y el Caribe, con la excepción de Cuba), 2 “miembros regionales no prestatarios” (Canadá y Estados Unidos), y 18 “miembros extrarregionales no prestatarios”, que incluyen a Japón y a buena parte de los Estados miembros de la Unión Europea. Este último grupo de miembros cuenta con el 15% de los votos. La sede del BID se encuentra en Washington.

El BID obtiene sus recursos a través de las aportaciones de los Estados miembros a su capital, de colocaciones de bonos en los mercados internacionales, de sus reservas y de aportaciones extraordinarias de sus miembros. Las Ampliaciones Generales de Capital se realizan cada cuatro años, y sirven para fijar sus prioridades de actuación. En el VIII Aumento General de Recursos (1994) se autorizó la ampliación del capital del Banco hasta 101.000 millones de dólares.

Las facilidades financieras y las instituciones afiliadas del BID son las siguientes:

#### *a) Créditos ordinarios*

Se otorgan en condiciones de mercado, y con periodos de amortización de entre 15 y 25 años. Los créditos ordinarios sólo son accesibles a los gobiernos y las instituciones públicas. En los últimos años, el

BID ha otorgado unos 7.000 millones de dólares anuales a través de este tipo de préstamos.

*b) Fondo de Operaciones Especiales (FOE)*

Otorga créditos con un tipo de interés de entre el 1% y el 4%, períodos de vencimiento de entre 25 y 40 años, y períodos de gracia de entre 5 y 10 años. Sólo los países más pobres de la región —Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua— pueden acceder a los créditos del FOE. Los recursos del FOE también financian el *Servicio de Financiación Intermedia*, creado en 1983, que paga parte de los intereses adeudados por los países menos avanzados de la región. El FOE concede unos 1.000 millones de dólares anuales en créditos.

*c) Fondos Fiduciarios*

Son fondos creados con aportaciones extraordinarias de determinados países miembros, aunque los administra el BID, y suelen tener propósitos específicos. El primero fue el “Fondo Fiduciario de Progreso Social”, establecido por Estados Unidos en 1961. En la actualidad existen 36 fondos de este tipo, con más de 1.200 millones de dólares. Entre los más importantes se encuentra el “Fondo Especial” de asistencia técnica no reembolsable de Japón, creado en 1988 con 160 millones de dólares, y el Fondo “V Centenario”, creado en 1992 con una aportación española de 500 millones de dólares.

*d) Corporación Interamericana de Inversiones (CII)*

La CII es una entidad autónoma del BID creada en 1989. Es el instrumento del Banco para apoyar a la empresa privada, especialmente las de pequeño y mediano tamaño, y a las instituciones públicas que apoyan al sector privado. Hasta 1996 concedió 450 millones de dólares a proyectos empresariales mediante la adquisición de acciones, sindicación de préstamos, operaciones de cofinanciación y asistencia técnica. La CII obtiene sus recursos emitiendo bonos en los mercados internacionales de capital.

*e) Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN)*

Este Fondo fue creado en 1992 con el objetivo de promover la inversión privada en América Latina y el Caribe. Es en parte una institución de desarrollo y en parte un fondo de capital de riesgo.

Financia acciones innovadoras y proyectos piloto de gobiernos, empresas y ONG. Se financia con contribuciones voluntarias de los miembros no prestatarios. Hasta 1996 el FOMIN había aprobado 134 proyectos por un total de 213 millones de dólares.

#### **1.4. El Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)**

El Banco Asiático de Desarrollo comenzó a operar en diciembre de 1966. Cuenta con 56 Estados miembros, 40 de ellos de la región Asia-Pacífico, más 16 socios extrarregionales, todos ellos países industrializados que contribuyen al capital pero no recurren a sus servicios financieros. Tiene su sede en Manila. El 60% del capital y de los votos corresponde estatutariamente a los miembros regionales. En 1996 el capital autorizado del Banco alcanzó los 50.000 millones de dólares.

Los recursos ordinarios del Banco se componen del capital desembolsado por sus Estados miembros, de emisiones de bonos en los mercados internacionales de capital, y de reservas de la institución. Con cargo a estos recursos, el BAsD otorga préstamos en condiciones de mercado a los países relativamente más avanzados de la región. El Fondo Asiático de Desarrollo es la “ventanilla” concesional del BAsD. Creado en 1974, otorga préstamos en condiciones muy favorables a los países más pobres de la región. Este Fondo se basa en contribuciones voluntarias de los países miembros más industrializados. Japón, Australia y Nueva Zelanda aportan el 45% de sus recursos. Camboya, Laos y Vietnam son los principales beneficiarios de este Fondo. El Banco también cuenta con un Fondo Especial de Asistencia Técnica.

A lo largo de 1997, el BAsD otorgó créditos por valor de 9.400 millones de dólares, de los que casi el 50% fue asistencia financiera. Corea del Sur e Indonesia, con el 42% y el 12% de los créditos, fueron los principales receptores de créditos en ese mismo año.

#### **1.5. El Banco Africano de Desarrollo (BAfD)**

El Banco Africano de Desarrollo fue creado en 1963, y comenzó sus operaciones en 1966. Ha establecido su sede en Abidjan (Costa de Marfil). Cuenta con 76 miembros. Inicialmente sólo los países africanos podían ser miembros. En 1982 se autorizó la participación de

socios extrarregionales con objeto de captar más recursos. Dos tercios de los puestos en su Consejo Ejecutivo y del capital autorizado —que entre 1997 y 1998 se incrementará un 35%, hasta llegar a 35.000 millones de dólares— están reservados a los países africanos.

Desde su constitución, el BAfD se ha visto afectado por recurrentes problemas financieros, consecuencia de los sistemáticos aplazamientos de los desembolsos del capital por parte de muchos de sus miembros, como de los retrasos en el pago de los préstamos. El volumen total de préstamos en 1994 fue de 1.400 millones de dólares, y en 1995 de 885 millones. En los últimos años el BAfD ha superado un largo período de crisis y ha conocido una importante reactivación, aunque, debido a los problemas citados, su nueva política de créditos es tan restrictiva que no pueden acceder a sus recursos 39 de los 53 países miembros. En 1997 sólo 8 países —entre ellos Egipto, Marruecos, Sudáfrica, Túnez y Zimbabwe— pudieron contratar créditos con esta institución.

El BAfD cuenta con el “Fondo Africano de Desarrollo” como instrumento de financiación concesional. Este Fondo, creado en 1972, otorga préstamos en condiciones muy favorables, con períodos de amortización de hasta 50 años, y se financia con aportaciones de países industrializados, que ejercen un considerable grado de control sobre sus recursos.

### 1.6. El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)

Entre los bancos multilaterales de desarrollo, el BERD es el de más reciente creación. Fue establecido en 1990 con el propósito de apoyar el proceso de transición de los países del centro y el este de Europa y de la antigua Unión Soviética. Entre sus 60 miembros se encuentran 58 Estados —26 de ellos son países prestatarios en los que el BERD desarrolla sus operaciones— y dos organizaciones internacionales: la Comunidad Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI). Cada una de estas últimas cuenta con una participación en el accionariado del 3%. Los Estados miembros de la UE poseen el 45% de las acciones. Estados Unidos, Japón y otros países, el 24%. Los países prestatarios poseen el 13%. El BERD ha establecido su sede en Londres.

La privatización de las economías y el desarrollo del sector privado de los países en transición son el principal propósito del Banco. Por

mandato reglamentario, el 60% de los recursos del BERD se destinan al sector privado.

El BERD opera a través de préstamos, garantías de inversión y participación directa en el capital de empresas, en casi todos los casos en términos cercanos a los del mercado. Entre 1992 y 1996 el BERD ha desembolsado 9.960 millones de ecus (más de 11.000 millones de dólares) en 453 proyectos. Es el único banco de desarrollo multilateral que no tiene una facilidad financiera concesional, aunque se han establecido diversos fondos especiales con finalidades concretas cuyas condiciones son más favorables. En la actualidad operan fondos especiales para las repúblicas bálticas, para Rusia, destinados a seguridad nuclear, a pequeñas empresas, y para hacer frente a las secuelas del accidente nuclear de Chernobil (Ucrania).

### 1.7. Otros bancos y fondos subregionales

El panorama de las organizaciones financieras multilaterales no estaría completo sin hacer mención a otras instituciones de menor tamaño, pero de cierta importancia para algunos grupos subregionales:

- *Banco Islámico de Desarrollo*, constituido en 1973, con sede en Jeddah (Arabia Saudí). Tiene 49 miembros, 48 Estados y la Autoridad Nacional Palestina.
- *Banco Árabe para el Desarrollo Económico en África* (BADEA), constituido en 1974 a instancias de la Liga de los Estados Árabes. Con sede en Jartúm (Sudán). Tiene 18 miembros.
- *Banco Centroamericano de Integración Económica* (BCIE), creado en 1960, con sede en Tegucigalpa (Honduras). Financia proyectos de interés para la integración centroamericana. Cuenta con nueve miembros: los socios del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y otros cuatro socios extrarregionales latinoamericanos.
- *Banco de Desarrollo de África del Este* (EADB), establecido en 1967, con sede en Kampala (Uganda). Los tres principales socios son Kenya, Tanzania y Uganda. También son socios del EADB el Banco Africano de Desarrollo y algunos países industrializados.
- *Banco de Desarrollo de África del Oeste* (BOAD), creado en 1973

y con sede en Lomé (Togo). Son miembros del Banco Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Malí, Níger, Senegal y Togo, países que integran la Unión Económica y Monetaria de África del Oeste (UEMOA). El Banco apoya los esfuerzos de integración de estos países, y cuenta con aportaciones a su capital del BAfD, el BEI, y países donantes de Europa Occidental.

- *Banco de Desarrollo del Caribe* (CDB), constituido en 1968, con sede en St. Michael (Barbados), cuenta con 25 miembros: 20 Estados y territorios dependientes de la región, y 5 países miembros extrarregionales.
- *Banco de Desarrollo de los Estados del África Central* (BDEAC), con sede en Brazzaville (República del Congo). Tiene 11 miembros: 6 Estados de la región, el BAfD, y varios países donantes de ayuda.
- *Corporación Andina de Fomento* (CAF), creada en 1968 como institución financiera de apoyo a la integración regional del Acuerdo de Cartagena y la Comunidad Andina. Sede en Caracas. La CAF está integrada por los cinco miembros de la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), otros cinco socios latinoamericanos, y 22 bancos privados.
- *Fondo Árabe de Desarrollo Económico y Social* (FADES), creado en 1968 a instancias de la Liga de Estados Árabes. Con sede en Safat (Kuwait). Lo integran 20 Estados y la Autoridad Nacional Palestina.
- *Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata* (FON-PLATA). Creado en 1974, con sede en Sucre (Bolivia). Apoya proyectos regionales y/o de apoyo a la integración para los países de la Cuenca del Río de la Plata. Lo integran Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

### 1.8. El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)

La creación del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola fue uno de los principales resultados de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974. Esta Conferencia, convocada para buscar soluciones a la crisis alimentaria de principios de los setenta y a



las hambrunas que sufrían diversos países, concluyó que el hambre no se debía a la escasez de alimentos, sino a la pobreza y a la desigualdad que impedían que amplios grupos sociales pudieran acceder a los alimentos necesarios. La Conferencia decidió establecer un fondo para financiar programas orientados primordialmente a reducir la pobreza rural y ampliar la producción de alimentos en los países en desarrollo. El Acuerdo que estableció el FIDA entró en vigor en 1977. En la actualidad integran esta organización 160 países. El FIDA tiene su sede en Roma.

El FIDA ha experimentado cambios significativos desde que fue establecido. Hasta 1980 se limitaba a financiar proyectos presentados por otras organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial. Constatando que a menudo esos proyectos no se correspondían con su mandato de asistir a los más pobres, entre 1979 y 1988 el FIDA desarrolló su propia estrategia de intervención, formulando y ejecutando sus propios proyectos. En 1986 el FIDA lanzó el Programa Especial para África (SPA), incorporó la cuestión ambiental y la dimensión de género a sus programas y, en un contexto dominado por los programas de ajuste estructural, reforzó su orientación a la pobreza rural.

A partir de los años noventa el FIDA ha fortalecido su relación con el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), y desde 1994 se ha convertido —con colaboración del Banco Mundial, el PNUD y el PNUMA— en la sede del “Mecanismo Global” de la Convención para la Lucha contra la Desertización, un Tratado surgido de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992.

Todos los créditos del FIDA son concesionales, pero el grado de concesionalidad varía en función del nivel de renta per cápita del país receptor. Los países más pobres pueden acceder a créditos en condiciones muy favorables: con un interés inferior al 1%, un período de gracia de 10 años y períodos de amortización de hasta 40 años. Para los países de ingresos medios-bajos existen “créditos ordinarios” y “créditos intermedios” con un menor grado de concesionalidad. El FIDA también otorga donaciones para programas de asistencia técnica.

Desde su creación, el FIDA ha financiado 490 proyectos en 111 países, y ha comprometido más de 5.600 millones de dólares en créditos y en donaciones. Como en otras organizaciones multilaterales que otorgan financiación concesional, los recursos del FIDA proceden de contribuciones de los países donantes, entre las que, en este caso concreto, destacan las de los países productores y exportadores de petróleo.

### 1.9. El Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)

El FMAM —también conocido por sus siglas en inglés, *Global Environmental Facility* o GEF— proporciona financiación concesional (créditos y donaciones) para proyectos destinados a la protección del medio ambiente global y la promoción del desarrollo sostenible. Este Fondo fue creado en noviembre de 1990, y hasta 1993 tuvo carácter piloto. En marzo de 1994, tras la evaluación de esa primera fase experimental, el FMAM fue reestructurado y refinanciado. A partir de contribuciones voluntarias de 34 países donantes, se creó un fondo fiduciario, del que es depositario el Banco Mundial, por un monto de 2.000 millones de dólares para el período 1994-1997. Las contribuciones de los donantes se han calculado con arreglo a la misma fórmula que se utiliza en la AIF. El FMAM también obtiene recursos extraordinarios a través de operaciones de cofinanciamiento.

El FMAM ha sido diseñado para responder a problemas ambientales globales, ante los que es necesaria una actuación que supere el marco de las fronteras nacionales. Las cuatro áreas prioritarias del FMAM son el cambio climático, la conservación de la diversidad biológica, de las aguas internacionales y de la capa de ozono. También pueden financiarse acciones referidas a la degradación de las tierras —desertificación, erosión, deforestación—, pero sólo en la medida en que se relacionen con esas cuatro temáticas prioritarias. La Convención internacional sobre Cambio climático y la Convención internacional sobre Diversidad Biológica —dos Tratados emanados de la “Cumbre” de Río de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo— han designado explícitamente al FMAM como mecanismo financiero interino de las mismas.

En 1997 eran 160 los países participantes en el FMAM. Esta organización cuenta con un Secretariado independiente, pero es administrado conjuntamente por el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). El PNUD se ocupa de las actividades de asistencia técnica, el Banco Mundial de los proyectos de inversión, y el PNUMA de los aspectos relacionados con la ciencia y la tecnología.

Aunque abordan cuestiones ambientales globales, los proyectos del FMAM se conducen a través de países que son parte de las Convenciones sobre Biodiversidad y Cambio Climático y/o son elegibles para recibir financiación del Banco Mundial (BIRF y AIF) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Los proyectos del FMAM deben ser coherentes con las estrategias nacionales de desarrollo sostenible, deben basarse en la participación popular e involucrar a las ONG en su puesta en práctica.

### 1.10. La “Iniciativa HIPC”

La iniciativa para apoyar a los países pobres altamente endeudados (*Initiative to assist the Heavily Indebted Poor Countries* o “Iniciativa HIPC”) es una importante propuesta de carácter multilateral, en la que participa el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, otros bancos de desarrollo y los países donantes de AOD. Por su importancia, dedicamos a esta iniciativa financiera multilateral un tratamiento específico dentro de esta sección.

La Iniciativa HIPC pretende reducir la deuda externa de los países pobres más afectados por este problema hasta alcanzar un “nivel sostenible” de endeudamiento que no impida o dificulte el crecimiento económico y el progreso social de los mismos. Ello supone la condonación de hasta el 80% del valor nominal de la deuda acumulada. La Iniciativa HIPC pretende ser un “mecanismo de salida” y no, como en el pasado, una operación de reprogramación o una reducción de deuda de alcance parcial, que posponían el problema sin terminar de resolverlo.

En el origen de la Iniciativa también se encuentra la dolorosa evidencia de que para muchos países muy pobres, la mayoría en el

África subsahariana, no había ni la más mínima esperanza de desarrollo sin una condonación de deuda a gran escala.

Por otro lado, una parte apreciable de la deuda externa de dichos países había sido contraída con instituciones financieras multilaterales, como el FMI o el Banco Mundial. Ello tenía consecuencias paradójicas y, a la vez, difíciles de aceptar: a principios de los noventa el Banco Mundial —una institución cuyo objetivo declarado es la lucha contra la pobreza, pero que también es un banco obligado a operar con unos mínimos criterios comerciales— recibía de muchos de estos países, en concepto de amortización e intereses de viejos préstamos, más capital del que aportaba a través de nuevos créditos.

La Iniciativa fue elaborada conjuntamente por el FMI y el Banco Mundial a lo largo de 1996. En la “Cumbre” que el Grupo de los Siete (G-7) realizó en Lyon (Francia) en septiembre de ese año los países más ricos dieron el respaldo a la Iniciativa. El “Club de París” —el foro informal que agrupa a los países acreedores, y en el que se realizan las operaciones de renegociación de la deuda externa— decidió respaldarla. A lo largo de 1997 siete países elegibles para la aplicación de la Iniciativa fueron sometidos a la consideración de los órganos de Gobierno del FMI y el Banco Mundial. En tres de ellos —Uganda, Bolivia y Burkina Faso— comenzó a aplicarse. Otros países permanecen bajo estudio.

La Iniciativa se aplica sólo a países que tienen un nivel de endeudamiento “insostenible” —es decir, supone una proporción muy elevada de su PNB y sus exportaciones—, y que cumplen estrictamente durante seis años consecutivos la condicionalidad de los programas de ajuste del FMI y el Banco Mundial. EL FMI guía dichos programas a través de acuerdos ESAF (véase el punto 1.1.d). La Iniciativa requiere una acción concertada de todos los acreedores —públicos y privados, bilaterales y multilaterales—. Para financiar la reducción de deuda se constituye el “Fondo Fiduciario HIPC”, administrado por el Banco Mundial, al que se dirige una parte de los beneficios del propio Banco, y contribuciones voluntarias de los países donantes, procedentes de sus presupuestos de AOD. En julio de 1997 se estimó que el coste total de la Iniciativa sería de 7.600 millones de dólares.

## 2. Instituciones multilaterales no financieras

El segundo gran grupo de organizaciones de ayuda y cooperación al desarrollo de carácter multilateral lo constituyen aquellas que se han especializado en la concesión de ayuda no financiera, particularmente asistencia técnica, donaciones para proyectos, ayuda humanitaria y de emergencia, y ayuda alimentaria. La mayor parte de estas organizaciones se inscriben dentro del sistema de las Naciones Unidas.

También encontramos en este grupo organizaciones e instancias que no otorgan ayuda directa, pero que sirven de foro de discusión y de formulación de las políticas de asistencia que orientan la acción, tanto de un gran número de organizaciones multilaterales como de las agencias bilaterales de ayuda y cooperación de los países donantes. Entre estas últimas destaca el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Esta instancia agrupa a la mayor parte de los países donantes y formula buena parte de las orientaciones políticas y técnicas que aplican sus respectivas agencias de cooperación internacional.

### 2.1. El papel de las Naciones Unidas en el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo

Las agencias especializadas de las Naciones Unidas constituyen uno de los elementos más importantes del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Estas organizaciones, sin embargo, tienen sus propias características y muestran diferencias muy marcadas con las instituciones financieras multilaterales, y en particular con las organizaciones de Bretton Woods (el FMI y el Banco Mundial). A continuación mencionaremos algunas de ellas:

- Las Naciones Unidas tienen amplias competencias en materia de desarrollo económico y social. Sin embargo, su capacidad de influir en las estrategias de desarrollo y de orientar las políticas de cooperación es muy reducida. Esta situación no se da en materia de seguridad internacional, ya que las decisiones del Consejo

de Seguridad son obligatorias. En el ámbito del desarrollo y la cooperación, las Naciones Unidas se encuentran en la situación paradójica de ser “un gobierno mundial sin poderes”.

Esto se debe a que las decisiones de los órganos de las Naciones Unidas con competencia en esta materia —Asamblea General, Consejo Económico y Social (ECOSOC)— tienen el carácter de “recomendaciones” y no son obligatorias. Las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo dependen de la voluntad de los países donantes y, en el plano multilateral, de las organizaciones de Bretton Woods. Estas últimas, a diferencia de las Naciones Unidas, tienen una influencia determinante en dichas políticas al condicionar sus créditos a la adopción de programas de estabilización y ajuste estructural que, a menudo, afectan al conjunto de la economía de un país.

- En los órganos de las Naciones Unidas cada país tiene derecho a un voto. Este sistema de votación es muy diferente al que encontramos en las organizaciones financieras multilaterales que, como vimos, asignan el poder de voto en función de la participación en el capital de la organización. Ello privilegia a los países ricos, y les asegura el dominio efectivo de estas instituciones y de sus recursos crediticios. El sistema de votación vigente en las Naciones Unidas, por el contrario, otorga la mayoría a los países en desarrollo. Por esta razón Naciones Unidas ha sido el escenario más propicio para las iniciativas políticas de los países pobres.

En las épocas en las que éstos han actuado concertadamente —particularmente en los años setenta como “Grupo de los 77”—, los países en desarrollo han logrado orientar la actividad y las decisiones de las Naciones Unidas hacia los intereses y puntos de vista de los países más pobres. Las Naciones Unidas, en concreto, han sido el foro en el que se han lanzado las grandes iniciativas de reforma de las políticas de cooperación para el desarrollo y del sistema económico internacional, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 1964 o el “Programa de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI) aprobado por la Asamblea General en 1974.

- Con la excepción del FIDA (véase el epígrafe 1.8), las agencias de las Naciones Unidas se limitan a la concesión de asistencia técnica y pequeñas donaciones a proyectos. La cooperación financiera —créditos, garantías de inversión...— se ha concentrado en los bancos multilaterales y en particular en las instituciones de Bretton Woods.
- Aunque la mayor parte de los programas y proyectos ejecutados por las Agencias especializadas de las Naciones Unidas se realizan a través de los Gobiernos, las ONG tienen también un papel destacado en su diseño, planificación y ejecución.
- Las propuestas de desarrollo y de cooperación emanadas de los órganos de las Naciones Unidas y de las Conferencias Internacionales que se realizan bajo sus auspicios han sido mucho más sensibles a las demandas de los países en desarrollo, y se han caracterizado por dar más énfasis a las dimensiones sociales, ambientales y culturales de la cooperación y del desarrollo. En ocasiones, como veremos, las propuestas de las Naciones Unidas han desafiado abiertamente la ortodoxia económica liberal defendida por los países hegemónicos del Occidente industrializado, y en la que se han basado las políticas de las organizaciones de Bretton Woods.

Los limitados poderes y capacidad de movilización de recursos de las Naciones Unidas, junto con el hecho de que esta organización haya sido un escenario del enfrentamiento Este-Oeste y Norte-Sur, contribuyen a explicar las limitaciones y contradicciones que han caracterizado la actuación de las Naciones Unidas en el sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo. Las Naciones Unidas han sido el escenario propicio para diseñar y lanzar grandes iniciativas globales de desarrollo y cooperación y de reforma del sistema internacional, pero al mismo tiempo, no han tenido la capacidad efectiva de llevarlas a cabo.

Para examinar el papel de las Naciones Unidas en la cooperación internacional contemplaremos en primer lugar las iniciativas adoptadas para forjar un consenso internacional en favor del desarrollo humano y sostenible. En los apartados siguientes se describirán las

funciones de las principales organizaciones especializadas del Sistema de Naciones Unidas.

Las primeras iniciativas de cooperación al desarrollo de las Naciones Unidas datan de los años cincuenta. En este período se establecen los primeros programas de asistencia técnica y se propone establecer un fondo de inversión multilateral de carácter concesional que, como vimos en el apartado referido al Banco Mundial, no llegó a materializarse. También en esta década comenzaron a operar las Comisiones Económicas regionales dependientes del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Existen comisiones regionales para Europa, Asia occidental, Asia-Pacífico, África y América Latina y el Caribe.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha sido uno de los órganos de Naciones Unidas más influyentes en el campo del desarrollo económico y social. La reflexión teórica de los expertos de la CEPAL cuestionó desde los años cincuenta la ortodoxia liberal dominante en la economía política internacional, y fue la base de una estrategia alternativa de desarrollo económico —la llamada “industrialización por sustitución de importaciones”— que permitió alcanzar elevadas tasas de crecimiento económico y fomentó un rápido proceso de industrialización en esa región hasta los años setenta. En los años ochenta, sin embargo, esa estrategia estaba agotada. Teniendo en cuenta las enseñanzas de la crisis de la deuda, en los años noventa CEPAL reformuló sus propuestas, proponiendo políticas que combinaran la transformación productiva y la superación de la pobreza, buscando una mayor equidad.

A partir de 1960 la Asamblea General proclamó los “decenios de las Naciones Unidas para el Desarrollo”. El primero de ellos (1961-1970) insistió en el logro de altas tasas de crecimiento económico en los países en desarrollo, con objeto de reducir las disparidades Norte-Sur. El Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1971-1980) dio más énfasis al progreso social y la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más pobres. El Tercer Decenio (1981-1990) planteó la necesidad de negociaciones Norte-Sur para la cooperación al desarrollo y la reactivación del crecimiento económico en los países del Sur. El Cuarto Decenio



(1991-2000) abogó por la estrategia de “desarrollo humano y sostenible” impulsada por otras instancias de las Naciones Unidas, como el PNUD (véase el subepígrafe 2.2.1).

En 1994 el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros-Ghali, presentó el documento *Un Programa de Desarrollo* que recoge el nuevo consenso que se ha ido gestando en la comunidad internacional, combinando la eficiencia de los mercados con medidas para asegurar una distribución equitativa de sus frutos. En este ambicioso Programa, el Secretario General reconoce el carácter plural del sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo, pero aboga por un nuevo sistema más coordinado y eficaz, incluyendo las organizaciones de Bretton Woods y las políticas bilaterales en un marco único de prioridades y políticas, en el que las Naciones Unidas tendrían un papel destacado.

Las Conferencias internacionales convocadas por las Naciones Unidas han ido abordando todos los temas relevantes de la agenda del desarrollo económico y social. Entre ellas podemos mencionar las siguientes: Comercio y Desarrollo (UNCTAD I, Ginebra 1964, con ediciones posteriores cada cuatro años); Medio Ambiente (Estocolmo, 1972); Alimentación (Roma, 1974); Asentamientos Humanos (Hábitat) (Vancouver, 1976); Mujer (México D.F., 1975; Copenhague, 1980; Nairobi, 1985), y Población (Bucarest, 1974; México D.F. 1984).

Ya en los años noventa, aprovechando el favorable clima internacional creado por el fin de la confrontación Este-Oeste, se han celebrado una nueva serie de conferencias internacionales sobre cuestiones de desarrollo: Infancia (1990), Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, 1992), Derechos Humanos (Viena, 1993), Población y desarrollo (El Cairo, 1994), Desarrollo Social (Copenhague, 1995), Mujer (Pekín, 1995), Asentamientos Humanos (Estambul, 1996), y Alimentación (Roma, 1996). Sin negar la importancia de todas ellas, las propuestas emanadas de la “Cumbre de la Tierra” de Río, de la “Cumbre Social” de Copenhague y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Pekín, se encuentran entre las más influyentes de cara a las políticas de ayuda y cooperación al desarrollo. En Río de Janeiro se aprobó la “Agenda 21”, un ambicioso programa de

acción en materia ambiental, que incluye compromisos para canalizar recursos de AOD a estrategias de desarrollo sostenible y a enfrentar problemas globales como la desertificación, la deforestación, el cambio climático, la conservación de la biodiversidad, la gestión de residuos tóxicos, y la destrucción de la capa de ozono.

La “Cumbre Social” de Copenhague estableció 10 “compromisos” internacionales de desarrollo social que incluyen la erradicación de la pobreza absoluta en un plazo a determinar por cada país, la consecución del pleno empleo como objetivo político fundamental, la promoción de integración social y la equidad —con especial énfasis en la igualdad de género—, el acceso universal a la salud y la educación, y la incorporación de objetivos sociales a los programas de ajuste estructural. Esta tarea compete primordialmente a los actores nacionales, pero se requerirá apoyo externo adicional. En el Programa de Acción aprobado en la “Cumbre Social” se establece que dichos recursos procederán de una sustancial reducción de la deuda externa, y de un “aumento sustancial” de la AOD destinada a objetivos sociales. A tal efecto, los países donantes y receptores podrán llegar a los denominados “Acuerdos 20/20”. Mediante estos acuerdos, ambas partes se comprometerían, unos, a destinar el 20% de la AOD y, otros, el 20% del presupuesto gubernamental a programas sociales básicos.

La Plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín 1995) incluye 12 “áreas críticas” de acción en materia de mujer y desarrollo, entre las que se incluyen pobreza, educación, salud y medio ambiente. La Plataforma también propone la plena integración de la igualdad de género (*mainstreaming gender perspective*) tanto a las políticas de desarrollo como a las de ayuda y cooperación. Ello permitirá asegurar que, antes de que se inicie un programa o un proyecto, se haya valorado su efecto potencial tanto en los hombres como en las mujeres, garantizando que éstos contribuyen a la igualdad entre mujeres y hombres. Este compromiso, obviamente, afecta a todas las áreas de cooperación, desde la agricultura a la democratización y a la reforma del Estado.

Las Naciones Unidas no han tenido toda la efectividad que cabría esperar en el ámbito de la cooperación al desarrollo debido a

recurrentes problemas de coordinación, dispersión y burocratización. Las agencias especializadas a menudo actúan en campos que exceden su mandato, lo que da origen a la duplicación de actividades y el solapamiento de estructuras, compiten entre sí por espacios de acción y por la financiación, y a veces extienden su actividad a un número de países y campos de acción tan elevado que reduce su efectividad e impacto.

La falta de recursos y la precariedad financiera es otro de los problemas crónicos de las Naciones Unidas. Este problema se debe, en gran medida, al impago de las cuotas de países miembros —y particularmente de Estados Unidos, principal moroso de la Organización— destinadas al presupuesto ordinario y a financiar las operaciones de mantenimiento de la paz.

Los problemas de descoordinación fueron especialmente visibles en las llamadas “emergencias humanitarias complejas” derivadas de los conflictos armados surgidos a finales de los años ochenta en lugares como Afganistán, Camboya, Mozambique, El Salvador o los territorios de la antigua Yugoslavia. Para resolver estos problemas, en 1992 el Secretario General de las Naciones Unidas, por mandato de la Asamblea General, estableció el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (DAH). En enero de 1998 este Departamento fue sustituido por la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, OCHA).

OCHA tiene como misiones asegurar una respuesta rápida y efectiva ante las “crisis humanitarias”, lanzar llamamientos globales para recabar fondos para las operaciones humanitarias, y coordinar las operaciones humanitarias, las agencias y las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas —PNUD, ACNUR, PMA, FAO y OMS—, de otras organizaciones internacionales y de ONG internacionales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) o la Federación Internacional de Cruz Roja (ver más abajo). OCHA también impulsa actividades de preparación para situaciones de desastre.

Bajo el mandato de Boutros Boutros-Ghali se emprendieron diversas iniciativas para reformar la organización, reduciendo burocracia y

gastos innecesarios. Posteriormente, el nuevo Secretario General, Kofi Annan, presentó en julio de 1997 un ambicioso plan de reforma de la organización ante la Asamblea General. El documento, titulado "*Renovar Naciones Unidas: un programa de reforma*", contiene un amplio catálogo de iniciativas para reorganizar la Secretaría, los Programas y los Fondos, asegurar una gestión más eficiente y versátil, y reducir gastos. A tal efecto se establecerán cuatro grandes unidades operacionales: paz y seguridad, asuntos económicos y sociales, operaciones de desarrollo, y asuntos humanitarios. Los derechos humanos es un "tema transversal" común a estas cuatro grandes divisiones.

## 2.2. Las agencias especializadas de las Naciones Unidas

Estas agencias —denominadas también "programas" y "fondos"— son las ejecutoras directas de las actividades de las Naciones Unidas en el campo del desarrollo económico y social. Son coordinadas por el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

### 2.2.1. *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*

El PNUD es la principal agencia de cooperación al desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, y la más importante fuente de asistencia técnica multilateral. Este Programa fue establecido en 1966, como resultado de la fusión del "Programa Ampliado de Asistencia Técnica", creado en 1950, y el "Fondo Especial de las Naciones Unidas", creado en 1959.

Los ámbitos de trabajo prioritarios del PNUD han sido la reducción de la pobreza, la conservación y mejora del medio ambiente, la promoción de la mujer, la democratización, la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil.

El PNUD se financia a través del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y a través de contribuciones voluntarias de los países donantes. Esas contribuciones pueden destinarse a los programas regulares del PNUD o a proyectos específicos. Los países donantes aportan unos 1.000 millones de dólares al año a los programas cen-

trales del PNUD. El PNUD financia proyectos con un alto componente de asistencia técnica, en los que participa en una alta proporción personal de los propios países en desarrollo. El 75% de los fondos se destina a los países más pobres, cuya renta per cápita es inferior a 750 dólares anuales.

El PNUD tiene su sede central en Nueva York, pero es un organismo altamente descentralizado. Cuenta con 134 oficinas en otros tantos países y territorios, y la mayor parte de su personal trabaja directamente en los países de destino de la asistencia. La oficina local del PNUD es responsable de la coordinación de las actividades de todas las agencias especializadas de Naciones Unidas en cada país. A tal efecto, el PNUD elabora “Programas-país” que identifican las prioridades de la asistencia de común acuerdo con el Gobierno respectivo.

Además de sus programas regulares, el PNUD administra una serie de fondos y programas específicos:

- Fondo de Capital de las Naciones Unidas (*United Nations Capital Development Fund*, UNCDF). Este Fondo se financia con contribuciones voluntarias de países donantes. Cuenta con un presupuesto anual de unos 40 millones de dólares, financia actividades de inversión en las áreas de acción prioritarias del PNUD, con énfasis en la reducción de la pobreza, en infraestructura y planificación local. El UNCDF ha financiado algunas operaciones innovadoras de canje de deuda por medio ambiente (*Debt-for-Nature Swaps*).
- Fondo de Desarrollo de la Mujer de las Naciones Unidas (UNIFEM): creado en 1976, apoya actividades innovadoras para la promoción de los derechos de la mujer, para promover la igualdad de género a través del empoderamiento (*empowerment*) y la participación de la mujer en todos los niveles de la planificación y la ejecución de las políticas de desarrollo de cada país. Actúa como agente catalizador, a través de programas propios y como fondo de pre-inversión de otras iniciativas. Sus actividades se inscriben en el marco de las prioridades marcadas por la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Pekín, 1995)
- Voluntarios de las Naciones Unidas. Este programa, creado por la Asamblea General en 1970, envía personal cualificado a proyec-

tos de desarrollo y a operaciones humanitarias en ejecución en más de 130 países. Unas 4.000 personas al año participan en este programa. Todos son graduados universitarios con experiencia profesional, y tres cuartas partes proceden de países en desarrollo.

- Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), administrado conjuntamente por el PNUD, el PNUMA y el Banco Mundial.

Desde 1990 el PNUD publica anualmente el “Informe sobre Desarrollo Humano”. El informe se basa en el concepto de “desarrollo humano y sostenible”, que se define como el proceso de desarrollo que se centra en la ampliación de las oportunidades de los seres humanos, y que es compatible con la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales necesarios para que las generaciones futuras puedan satisfacer sus necesidades y sostengan su propio proceso de desarrollo.

La publicación de este informe ha sido un acontecimiento de gran significación para la cooperación internacional al desarrollo. El planteamiento del PNUD en su informe anual desafía abiertamente el enfoque del “Informe sobre el desarrollo mundial” que el Banco Mundial publica anualmente. Propone una nueva visión sobre el desarrollo y un nuevo sistema de medición del grado de desarrollo alcanzado por cada país, más sensible a los problemas sociales y ambientales.

El informe clasifica a todos los países en función de un nuevo indicador para medir el desarrollo: el “índice de desarrollo humano” (IDH). Éste integra el ingreso per cápita ajustado a su poder adquisitivo real; el logro educacional (alfabetización de adultos y matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria), y la esperanza de vida al nacer. De esta forma se pretende superar la clasificación del Banco Mundial, basada exclusivamente en la renta per cápita promedio de cada país. El Informe pone de manifiesto —y este es uno de sus hallazgos más notables— que no existe una correlación directa ni automática entre nivel de renta y calidad de vida, y que aun con modestos niveles de renta, si se adoptan políticas adecuadas, es posible lograr altos niveles de desarrollo humano.

El Informe sobre el Desarrollo Humano de 1995 introdujo el “índice de desarrollo relativo al género” (IDG). Mide el logro en las mismas

dimensiones y variables que el IDH, pero capta la desigualdad de logro entre las mujeres y los hombres. Se trata del IDH ajustado respecto de la desigualdad de género. Mientras mayor sea la disparidad de género en cuanto al desarrollo humano básico, menor será el IDG de un país en comparación con su IDH. Por su parte, el “índice de potenciación de género” (IPG) revela si las mujeres pueden tomar parte activa en la vida económica y política. Se centra en la participación, midiendo la desigualdad de género en sectores clave de la participación económica y política y de la adopción de decisiones. Examina el porcentaje de mujeres en el parlamento, entre los trabajadores administrativos y ejecutivos y entre los trabajadores profesionales y técnicos, y la parte del ingreso percibido por las mujeres en porcentaje del que perciben los hombres. A diferencia del IDG, el IPG expone la desigualdad de oportunidades en algunas esferas determinadas.

El Informe sobre el Desarrollo Humano de 1997 del PNUD introduce el “índice de pobreza humana” (IPH). Éste refleja la distribución del progreso y mide las privaciones que existen. El IPH mide la privación en las mismas dimensiones básicas del desarrollo humano básico que el IDH. La diferencia con el IDH es que mientras que este último mide los progresos en una comunidad o en todo un país, el IPH mide el grado de privación, la proporción de gente que queda excluida del progreso de la comunidad. El IPH-1 está dedicado a los países en desarrollo. El IPH-2 a los países industrializados. El IPH-1 mide la pobreza. Las variables utilizadas son el porcentaje de personas que se estima que morirán antes de los 40 años de edad, el porcentaje de adultos que son analfabetos y la privación del aprovisionamiento económico general —público y privado— reflejado en el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente, esto es que sufren desnutrición.

Siguiendo la pauta marcada por el informe anual del Banco Mundial —aunque con una óptica muy diferente a la de este organismo—, los informes del PNUD analizan los problemas del desarrollo y la cooperación internacional, proponiendo políticas favorables al desarrollo humano y sostenible. Desde 1990, los temas abordados

han sido los siguientes: el concepto y la medición del desarrollo humano (1990); la financiación del desarrollo humano (1991); las dimensiones globales del desarrollo humano (1992); la participación popular (1993); las nuevas dimensiones del desarrollo humano (1994); la igualdad de género (1995); el crecimiento económico y desarrollo humano (1996); el desarrollo humano para erradicar la pobreza (1997), y las pautas de consumo y sus implicaciones para el desarrollo humano (1998).

### *2.2.2. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*

UNICEF es una de las agencias especializadas más antiguas del sistema de las Naciones Unidas. Fue creada en 1946 para atender las necesidades urgentes de la infancia en Europa, devastada tras la Segunda Guerra Mundial, y de China, azotada por la guerra civil. Sin embargo, ya en los años cincuenta su atención se dirigió a las necesidades de la infancia de los países en desarrollo. En la actualidad UNICEF cuenta con un mandato universal en favor de la supervivencia, la protección y el desarrollo de la infancia.

Este mandato se traduce en una amplia gama de actividades de promoción y defensa de los derechos de la infancia, de mejora de sus condiciones de salud, escolarización y nutrición, y de atención a las necesidades de la infancia más vulnerable. Cumpliendo con este mandato, UNICEF apoya la expansión y mejora de los servicios de salud y educación, y desarrolla programas específicos para enfrentarse a los principales problemas que afectan a la infancia.

Entre las actividades realizadas por UNICEF cabe destacar el "Programa Ampliado de Inmunización", que entre 1974 y 1991 logró aumentar las coberturas de vacunación de algunas de las principales enfermedades evitables —sarampión, polio, difteria, tosferina, tétanos, tuberculosis— de un 5% a un 80% de la población infantil de los países en desarrollo. UNICEF también promueve remedios sencillos frente a las infecciosas intestinales agudas —una de las principales causas de muerte en la infancia en los países pobres— como la terapia de rehidratación oral. En ambas iniciativas UNICEF colabora estrechamente con la Organización Mundial de la Salud (OMS).



En los años ochenta, UNICEF se convirtió en una voz crítica frente a los efectos sociales de la crisis de la deuda y los programas de ajuste estructural impulsados por el FMI y el Banco Mundial, y en particular frente a los recortes en el gasto público en salud y educación, que perjudicaban directamente a la infancia. En 1986 lanzó la propuesta de “ajuste con rostro humano”, que contribuyó a que se introdujeran algunas medidas de compensación social en los programas del Banco Mundial y el FMI.

En los años noventa, UNICEF trabaja en aras de dos grandes metas: la vigencia y aplicación de la Convención de los Derechos del Niño y el cumplimiento de las metas de desarrollo social de la infancia fijadas en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia. La Convención entró en vigor en 1990 y ha sido ratificada por más de 170 países. En la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, celebrada en 1990 en Nueva York, los 150 países presentes se comprometieron a lograr entre 1990 y el año 2000 una reducción de entre el 30% y el 70% de las tasas de mortalidad infantil, una reducción del 50% de las tasas de mortalidad materna y desnutrición infantil, el acceso universal a agua potable y saneamiento, la escolarización primaria del 80% de la población infantil, y la erradicación de ciertas enfermedades en el año 2000. UNICEF colabora con los Gobiernos, las ONG y otras organizaciones de las Naciones Unidas para que estas metas puedan alcanzarse.

Desde el punto de vista institucional, UNICEF es un organismo semi-autónomo del sistema de las Naciones Unidas, al tener su propio Consejo de Gobierno. Actúa de forma muy descentralizada, ya que tiene 200 oficinas en 160 países y territorios. Su sede central se ubica en Nueva York. En sus programas nacionales se apoya en ONG ejecutoras, unas 180 en la actualidad.

Entre las particularidades de UNICEF se encuentra la red de Comités Nacionales —38 en total— que actúan en los países industrializados. Estos comités tienen carácter privado o no gubernamental, y su función es apoyar a UNICEF en tareas como la sensibilización de la opinión pública, la incidencia política ante los Gobiernos, y la recaudación de fondos.

UNICEF desembolsa anualmente unos 1.000 millones de dólares en programas y proyectos. Estos fondos proceden del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, de contribuciones voluntarias de los gobiernos, y de donaciones de particulares y empresas, a través de las tarjetas navideñas y otras campañas de recaudación. Entre el 25% y el 30% del presupuesto de UNICEF se financia con este tipo de contribuciones. Ninguna otra organización del sistema de las Naciones Unidas ha logrado este nivel de apoyo externo.

### *2.2.3. Programa Mundial de Alimentos (PMA)*

El PMA fue creado en 1963 por las Naciones Unidas y la FAO. Es la principal organización de ayuda alimentaria mundial, el principal instrumento de las Naciones Unidas para la lucha contra el hambre, y uno de los más importantes para prestar asistencia humanitaria y de emergencia. De acuerdo con su mandato, el PMA tiene como objetivos otorgar ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social; satisfacer las necesidades alimentarias de los refugiados, así como las necesidades alimentarias que surgen como resultado de situaciones de emergencia; promover la autosuficiencia de las personas y comunidades pobres; y promover la seguridad alimentaria mundial.

Desde su creación, el PMA ha canalizado cerca de 43 millones de toneladas métricas de alimentos, por valor de 14.000 millones de dólares. Su presupuesto anual se encuentra en torno a los 1.200 millones de dólares. En la actualidad, el PMA proporciona alrededor de una tercera parte de toda la ayuda alimentaria mundial. El mandato del PMA establece que el 90% de sus recursos debe dirigirse a los países de bajos ingresos, y el 50% como mínimo de dicha asistencia debe concentrarse en los países que se encuentran dentro de la lista de "países menos adelantados" de las Naciones Unidas.

El PMA es una organización con una notable capacidad operacional y logística. Cuenta con 4.000 empleados e interviene directamente en un centenar de países en los que existen crisis alimentarias, guerras o situaciones de emergencia en las que el suministro de alimentos a las víctimas es una cuestión vital. Buena parte de los proyectos

del PMA se llevan a cabo a través de ONG contratadas a tal fin —“ONG ejecutoras”— y de agencias gubernamentales de los países en los que opera. El PMA tiene su sede central en Roma, pero conduce sus operaciones a través de una extensa red de oficinas locales.

Los ámbitos y estrategias de intervención del Programa Mundial de Alimentos son básicamente los siguientes:

- Ayuda alimentaria en situaciones de emergencia (Proyectos de “Alimentos para la vida”). El PMA suministra ayuda alimentaria en situaciones de conflicto y desastres naturales. En colaboración con ACNUR, proporciona alimentos a las poblaciones refugiadas y desplazadas.
- Ayuda alimentaria para combatir la desnutrición y el hambre de los grupos más vulnerables (Proyectos de “Alimentos para el crecimiento”). Este tipo de proyectos tienen como población-meta a la primera infancia, a niños en edad escolar —a través de programas de alimentación en escuelas—, mujeres encintas, madres lactantes y ancianos. Este tipo de proyectos se integran dentro de programas de escolarización —con especial énfasis en las niñas— y de estrategias de atención primaria de salud aplicadas en áreas donde existen altos índices de desnutrición.
- Ayuda alimentaria para promover la autosuficiencia (Programas de “Alimentos por Trabajo” y “Alimentos por capacitación”). En aquellas zonas donde la desnutrición es crónica, el PMA trata de encontrar soluciones duraderas al hambre integrando la ayuda alimentaria en estrategias de desarrollo más amplias. En los programas de “alimentos por trabajo” el PMA impulsa obras de infraestructura productiva (carreteras, canales de irrigación, reforestación...), reconstrucción o prevención de desastres. En estos programas se abona parte o la totalidad del salario en alimentos. En los programas de “alimentos por capacitación”, los alimentos entregados permiten satisfacer las necesidades de subsistencia familiar mientras los adultos participan en actividades de capacitación profesional.

#### *2.2.4. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*

La figura del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados fue creada por la Asamblea General en 1951. La primera tarea que abordó fue el reasentamiento de 1,2 millones de refugiados europeos que se habían desplazado a causa de los cambios de fronteras que se produjeron en Europa central y oriental tras la II Guerra Mundial.

El ACNUR fue creado con carácter temporal, con un mandato limitado a tres años. Sin embargo, la proliferación de conflictos armados durante la Guerra Fría, con el consiguiente flujo de refugiados, llevó a que el mandato del ACNUR haya tenido que ser renovado una y otra vez. Casi cincuenta años después, a pesar de la finalización de la Guerra Fría, el problema de los refugiados no ha dejado de crecer, y el ACNUR, a pesar de la provisionalidad de su mandato, se ha convertido en una de las principales agencias humanitarias del mundo. En 1980 ACNUR prestaba asistencia y protección a 5,7 millones de refugiados. En 1990 eran ya 15 millones, y en 1997 llegaban a 22,7 millones.

Según su mandato, el ACNUR debe prestar protección y asistencia a las personas amparadas por la Convención Internacional relativa al Estatuto del Refugiado de 1951 y su Protocolo adicional de 1967. Previstas inicialmente para casos individuales, las garantías de la Convención y el Protocolo se han ido extendiendo a grandes grupos de población que se desplazan colectivamente por efecto de la guerra o de diversas formas de persecución. Sin embargo, ambos instrumentos dejan fuera de la categoría “refugiado” a otros grupos de población de creciente importancia, como los desplazados internos o los retornados.

Aunque el ACNUR ha extendido su actuación a muchas de estas personas, la mayor parte de los desplazados internos —para los que no existen ni garantías jurídicas ni mecanismos de protección internacional— se encuentra fuera del mandato de esta organización. Desde hace décadas, esta es una de las principales “zonas grises” del derecho internacional y de la asistencia humanitaria. De hecho, los

desplazados internos son objeto de una parte considerable de las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario que se produce en situaciones de violencia política generalizada o de conflicto armado interno. En 1997 el ACNUR se ocupaba de 4,9 millones de desplazados internos —de un total estimado de más de 30 millones— y de 3,3 millones de retornados.

La función del ACNUR es proteger, asistir y buscar soluciones duraderas para los refugiados. Para ello lleva a cabo actividades muy diversas, entre las que pueden desatacarse las siguientes:

- ACNUR promueve la adhesión y la aplicación efectiva de los instrumentos jurídicos internacionales de protección de los refugiados. Para ello vigila el cumplimiento de sus disposiciones por parte de los Gobiernos, verifica la situación de los refugiados allí donde estos se encuentran, y les proporciona protección frente a la amenaza de ataques y agresiones.
- ACNUR proporciona la asistencia humanitaria y de emergencia necesaria para satisfacer las necesidades básicas de los refugiados en la fase de emergencia —alimentos, atención sanitaria, agua y saneamiento—, e impulsa proyectos productivos para promover su autosuficiencia si la situación de refugio se prolonga.
- ACNUR busca soluciones duraderas a través de operaciones de repatriación al país de origen, de integración en el país de asilo, o de reasentamiento en terceros países. En todas ellas ACNUR intenta asegurar un retorno o reasentamiento voluntario, digno y con garantías de seguridad y de respeto a los derechos humanos de los refugiados. En situaciones de retorno o reasentamiento, ACNUR apoya la reincorporación de los retornados mediante proyectos de desarrollo. En este ámbito ACNUR también actúa coordinando a distintos actores de la cooperación internacional —países donantes, países afectados, ONG, organizaciones multilaterales...— para promover una actuación concertada y eficaz. Este fue el caso, por ejemplo, de la Conferencia Internacional de Refugiados en Centroamérica (CIREFCA), celebrada en 1989.
- En situaciones en las que existe riesgo de un conflicto armado que pudiera dar lugar a flujos de refugiados y/o desplazados, o

cuando éste ya ha comenzado, ACNUR despliega —a manera de mecanismo “preventivo”— grupos de observadores que intentan prevenir o reducir tales flujos.

- ACNUR, finalmente, promueve la toma de conciencia de los Gobiernos y la opinión pública sobre la problemática de los refugiados. Con periodicidad anual, publica el estudio “La situación de los refugiados en el mundo”, en el que aporta las cifras disponibles más fiables respecto a la magnitud de este problema, y discute su situación y posibles soluciones.

El ACNUR tiene su sede en Ginebra (Suiza) y cuenta con 246 oficinas en 122 países. El 83% de sus 5.500 empleados trabaja “en el terreno”, en ocasiones en situaciones muy difíciles. En sus actividades, ACNUR colabora con instituciones gubernamentales, con ONG y con otras agencias del sistema de las Naciones Unidas.

Dentro de las Naciones Unidas, los socios habituales del ACNUR son el Programa Mundial de Alimentos (PMA), el PNUD, UNICEF y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Además ACNUR colabora estrechamente con la Oficina de las Naciones Unidas para la Cooperación de Asuntos Humanitarios (OCHA) de la Organización. Entre las ONG, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Cruz Roja y otras ONG humanitarias son socios habituales del ACNUR. Esta colaboración, sin embargo, se extiende cada año a unas 450 ONG que ejecutan programas del ACNUR. En operaciones de retorno o reasentamiento también trabaja estrechamente con la Organización Internacional para las Migraciones (IOM).

El ACNUR se financia casi exclusivamente con contribuciones voluntarias de los países industrializados, de ONG y de particulares. Debido a la aparición de nuevos conflictos armados tras el final de la Guerra Fría, y al hecho de que estos se han traducido en un espectacular aumento en el número de los refugiados, los gastos operacionales del ACNUR se duplicaron, pasando de 550 millones de dólares en 1990 a los más de 1.000 millones que la organización desembolsa anualmente desde 1992. Además de sus gastos programados, el ACNUR habilita fondos especiales para hacer frente a

emergencias internacionales, que en algunos casos pueden superar los 250 millones de dólares anuales, como ocurrió con las operaciones de Ruanda-Burundi y de Bosnia-Herzegovina.

Los refugiados palestinos reciben asistencia de una agencia operacional de las Naciones Unidas creada en 1949, el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en el Oriente Próximo (OOPS o UNRWA, *United Nations Relief and Works Agency*). Cuando comenzó sus operaciones, la OOPS prestaba asistencia a 750.000 personas. En la actualidad la OOPS proporciona servicios esenciales de salud, educación, socorro y asistencia social a más de tres millones, de los que en torno a un millón viven en los 59 campamentos —50 años después verdaderas ciudades— establecidos en Jordania, Líbano, Siria, Gaza y Cisjordania. Actualmente, el OOPS trabaja estrechamente con la Autoridad Nacional Palestina con vistas a transferir parte de sus servicios y de sus más de 20.000 empleados palestinos. El presupuesto bienal de OOPS supera los 630 millones de dólares.

#### *2.2.5. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)*

La creación del PNUMA fue uno de los resultados concretos de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972. La sede central del PNUMA se ha establecido en Nairobi (Kenya).

El PNUMA es el principal organismo permanente de las Naciones Unidas en esta materia. Coordina todas las actividades de las Naciones Unidas en materia de medio ambiente y tiene responsabilidades concretas en la ejecución de la “Agenda 21”, nombre que recibe el Plan de Acción emanado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) —la “Cumbre de la Tierra”— celebrada en Río de Janeiro en 1992. También es responsable de coordinar un sistema mundial de vigilancia y control de la situación del medio ambiente —el sistema INFOTERRA—, y una red de centros de investigación e información sobre medio ambiente. Las actividades del PNUMA se caracterizan por contar con un sólido fundamento científico.

Sus actividades incluyen la gestión del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), junto con el PNUD y el Banco Mundial; y con el PNUD, la ejecución de proyectos de asistencia técnica para reforzar las capacidades de gestión ambiental de los países en desarrollo.

### *2.2.6. Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)*

En 1967 las Naciones Unidas crearon el “Fondo Fiduciario para Actividades de Población”, que en 1969 dio lugar al Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP) (*United Nations Fund for Population Activities*, UNFPA). Según su mandato, el FNUAP presta asistencia técnica y financiera para que los países en desarrollo puedan mejorar sus políticas de población y sus servicios de salud reproductiva y planificación familiar; promueve la toma de conciencia sobre los problemas de la población y el desarrollo, y propone estrategias para afrontarlos, asumiendo el liderazgo en este ámbito dentro del sistema de las Naciones Unidas.

El FNUAP orienta su actuación conforme a la estrategia adoptada en la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo en 1994. Como eje de la política de población, la Conferencia insistió en el pleno acceso de las mujeres a la educación, al empleo y a los servicios de salud, antes que en metas demográficas cuantificables. La Conferencia también reafirmó el principio de libre elección del número de hijos y de la frecuencia de su nacimiento, y el derecho a contar con la información y los medios necesarios para ello, como derecho humano básico. Por esta razón, el Programa de Acción aprobado en la Conferencia incluye entre sus objetivos el acceso universal a los servicios de salud reproductiva —incluyendo la planificación familiar— para el año 2015, aunque este objetivo ha tropezado con resistencias religiosas y culturales.

El FNUAP actúa en 168 países, con un presupuesto anual de unos 310 millones de dólares. El 15% de los recursos se ejecuta a través de programas de ONG. Desde 1969 el FNUAP ha proporcionado asistencia financiera y técnica por un total acumulado de 3.700



millones de dólares. Todos los fondos distribuidos por el FNUAP proceden de contribuciones voluntarias de países donantes.

El FNUAP difunde anualmente el informe “El estado de la población mundial”, que incluye datos actualizados respecto a la situación y las tendencias demográficas mundiales, y el análisis de cuestiones relevantes en materia de población y desarrollo, políticas de población, salud reproductiva, planificación familiar, desarrollo de la mujer, o lucha contra el sida.

### *2.2.7. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)*

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en 1964, dio origen a UNCTAD como órgano permanente de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La UNCTAD es el órgano principal de la Asamblea General para asuntos de comercio y desarrollo. Surgió por iniciativa de los países en desarrollo, que deseaban reformar las relaciones comerciales internacionales introduciendo mecanismos compensatorios, y que consideraban que el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), dominado por los países ricos, no era el foro adecuado para tal reforma.

Las negociaciones celebradas al amparo de la UNCTAD dieron lugar al establecimiento del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), al que ya nos referimos en el apartado sobre preferencias comerciales, y a diversos acuerdos internacionales sobre productos básicos. Sin embargo, ni la UNCTAD ni los países más pobres, coaligados en el “Grupo de los 77”, lograron materializar esa reforma global. Ha sido el GATT —y desde 1994 su sucesora, la Organización Mundial de Comercio (OMC)— el foro en el que se han dirimido las principales negociaciones comerciales internacionales. Por esta razón la UNCTAD se ha visto obligada a limitar sus funciones a la asistencia técnica y la cooperación en materia de comercio e inversión.

Los programas de la UNCTAD pretenden fortalecer las capacidades institucionales y de negociación de los países en desarrollo para ampliar y diversificar sus exportaciones, y de esa forma mejorar su inserción en

la economía internacional. Buena parte de las actividades de asistencia de la UNCTAD se enfocan a los 49 países más pobres (*Least Developed Countries* o LDC). La UNCTAD tiene su sede en Ginebra (Suiza).

La UNCTAD también es una fuente de análisis e información de primer orden sobre comercio, inversión y empresas transnacionales. Algunas publicaciones de la UNCTAD se han convertido en obras de referencia obligada, como el informe anual sobre comercio y desarrollo (*Trade and Development Report*), el informe anual sobre inversiones (*World Investment Report*), y el informe anual sobre los países menos desarrollados (*Least Developed Countries Report*).

#### *2.2.8. Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)*

Hábitat fue creado en 1978, dos años después de haberse celebrado la I Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos en Vancouver (Canadá). Este Centro es la agencia principal de las Naciones Unidas para las actividades en materia de vivienda, urbanismo, política municipal, medio ambiente, infraestructura y servicios relacionados con los asentamientos humanos. Hábitat ha establecido su sede en Nairobi (Kenya).

En la actualidad, el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos tiene 235 programas operacionales en unos 80 países. Hábitat colabora con otras agencias de las Naciones Unidas —particularmente el PNUD, UNICEF y la OMS—, con ayuntamientos y entes regionales y con ONG, entidades privadas y centros de investigación y universidades activas en este ámbito. Los programas de Hábitat insisten en el desarrollo comunitario, el fortalecimiento de las capacidades locales de liderazgo y de gestión —con especial énfasis en la participación y el empoderamiento de la mujer—, la dotación de infraestructura, las mejoras del medio ambiente y el saneamiento y la prevención de desastres. Habitat se financia básicamente con contribuciones voluntarias de países industrializados.

Habitat trabaja en la actualidad en la “Agenda Habitat”, nombre que recibe el plan de acción adoptado en la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, que tuvo lugar en

Estambul (Turquía) en junio de 1996. Esta agenda comprende dos grandes estrategias: “Albergue adecuado para todos” y “Desarrollo de asentamientos humanos sostenibles en un mundo en proceso de urbanización”. La Agenda Habitat considera el acceso a la vivienda, al suelo y a los servicios urbanos como un derecho humano básico, y promueve la creación de un entorno adecuado para el desarrollo de políticas de vivienda y desarrollo urbano capaces de asegurar ese derecho para todos los seres humanos, independientemente de su clase social, raza, religión o sexo. La “Agenda Habitat” cuenta con una importante dimensión ambiental, basada en la “Agenda 21” adoptada en la “Cumbre de la Tierra” de 1992.

Habitat cuenta con una vasta base de datos sobre desarrollo urbano, políticas municipales —incluyendo “las mejores prácticas” mundiales en esta materia— y en 1996, como resultado de un esfuerzo de investigación y documentación sin precedentes en este campo, publicó el informe *An Urbanizing World: Global Report on Human Settlements*.

## 2.3. Otros organismos internacionales relacionados con las Naciones Unidas

En el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo también pueden incluirse una serie de organizaciones internacionales que, aun siendo autónomas, tienen una estrecha relación con las Naciones Unidas en calidad de “organismos especializados”. Se relacionan con la organización a través de los denominados “Acuerdos especiales”, y se coordinan con la misma a través del Consejo Económico y Social, ante el que presentan un informe anual dando cuenta de sus actividades. Los “organismos especializados” son catorce. En estas páginas sólo nos referiremos a aquellos que cuentan con programas significativos de cooperación cuyo principal componente es la asistencia técnica.

### 2.3.1. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)

La FAO fue fundada en 1945 con el objeto de promover la cooperación internacional en materia de agricultura y alimentación, a fin de mejorar la producción y el abastecimiento agrícola, fomentar el

desarrollo rural y eliminar el hambre y la desnutrición. La FAO es el organismo rector de las Naciones Unidas en materia de alimentación y desarrollo rural; trabaja en favor de la "seguridad alimentaria"; esto es, de garantizar el acceso y disponibilidad de suministros de alimentos adecuados para todos los países y grupos sociales. En las últimas décadas la FAO trabaja en favor de estos objetivos en el marco más general del "desarrollo sostenible". Es decir, de un desarrollo que permite satisfacer las necesidades tanto de las generaciones presentes como futuras, mediante programas que no degraden el medio ambiente y sean técnicamente adecuados, socialmente aceptables y económicamente viables.

Las actividades de asistencia técnica de la FAO se centran en el desarrollo rural y la reforma agraria, la investigación agrícola, la lucha contra las plagas, la conservación de los suelos y los recursos genéticos, el uso racional de los agroquímicos, el desarrollo de fuentes de energía renovables, y el uso sostenible de los bosques. Estas y otras actividades se realizan en coordinación con el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y, en situaciones de emergencia, con el Programa Mundial de Alimentos (PMA). La FAO coordina un sistema de detección temprana para alertar a gobiernos y agencias donantes respecto al riesgo de desastres y de hambrunas.

En noviembre de 1996 se celebró en Roma la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Convocada por la FAO, esta conferencia reunió a los representantes de 186 países y 42 organizaciones intergubernamentales.

La Conferencia debatió los problemas de la alimentación frente a desafíos como la pobreza, el crecimiento demográfico y el deterioro ambiental. La Cumbre aprobó la "Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial" y el "Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación". A través de estos documentos los Estados y organizaciones participantes se comprometieron a lograr la seguridad alimentaria para todos y a realizar un esfuerzo constante para erradicar el hambre de todos los países, con el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015. Según el "Plan de Acción", estos objetivos deberían lograrse mediante políticas de reducción de

la pobreza, de desarrollo participativo y sostenible de los recursos agrícolas, pesqueros y silvícolas, y de “comercio agrícola orientado al mercado y favorable a la seguridad alimentaria mundial”.

### *2.3.2. Organización Internacional del Trabajo (OIT)*

La OIT fue creada en 1919 en virtud del Tratado de Versalles, y se vinculó como institución autónoma a la Sociedad de Naciones (SDN), la antecesora de las Naciones Unidas en el período de entreguerras. En 1946 firmó un acuerdo por el que se convirtió en el primer organismo especializado de las Naciones Unidas. La OIT estableció su sede en Ginebra.

La OIT tiene una singular estructura tripartita en la que están representados los gobiernos, las organizaciones patronales y los sindicatos de todo el mundo. La OIT tiene como mandato promover la justicia social y el pleno empleo para los trabajadores y trabajadoras de todo el mundo, mejorar las condiciones de vida y trabajo y la protección social, y prestar asistencia para promover el empleo productivo y mejorar la legislación laboral. Uno de los principales ámbitos de acción de la OIT es la redacción, negociación y seguimiento de convenios y normas internacionales en materia laboral y social, de los que se han aprobado más de 350.

En el campo de la asistencia técnica, desde los años cincuenta la OIT ha prestado apoyo a unos 140 países en desarrollo en los siguientes ámbitos: formular políticas activas de empleo en ámbitos como el cooperativismo, la pequeña empresa, la capacitación técnica y la formación profesional; mejorar la legislación laboral; fortalecer los sistemas de protección social; atender las necesidades de los trabajadores del sector informal —a menudo los más desprotegidos—, los migrantes, y en general los colectivos que sufren situaciones de discriminación; y analizar los efectos de las políticas económicas sobre el mercado de trabajo. La OIT destina a asistencia técnica unos 130 millones de dólares anuales.

En los años noventa la OIT ha identificado tres áreas prioritarias de asistencia: democratización, reducción de la pobreza mediante la

creación de empleo, y protección de los trabajadores, con especial énfasis en el trabajo infantil.

### *2.3.3. Organización Mundial de la Salud (OMS)*

La OMS, fundada en 1948, forma parte del sistema de las Naciones Unidas como organismo especializado, pero cuenta con sus propios órganos de gobierno. En 1977, la Asamblea Mundial de la Salud —principal órgano directivo de la OMS— formuló como meta principal de la OMS y de sus Estados miembros la “Salud para Todos en el año 2000”. Para ello la OMS tiene como principales áreas de actividad establecer normas internacionales comunes en materia de salud, fortalecer los sistemas nacionales de salud, desarrollar programas para erradicar la enfermedad, y transferir información y tecnología apropiada en el ámbito de la salud. En algunos de estos ámbitos —por ejemplo, en lo referido a los medicamentos o el uso de la lactancia artificial frente a la lactancia materna— la OMS se ha tenido que enfrentar con los intereses económicos de poderosas empresas transnacionales.

La OMS y sus Estados miembros han logrado importantes éxitos desde su constitución. En 1980 la organización pudo declarar oficialmente que la viruela había sido erradicada. La OMS considera que la erradicación total de otras enfermedades, como la polio, está ya cerca. Sin embargo, la OMS ha tenido que dirigir su atención y recursos a la aparición de nuevas enfermedades, como el sida o el ébola, al resurgimiento de enfermedades que se consideraban en retroceso, como la tuberculosis, la malaria o el cólera, y al deterioro de las condiciones de salud y de los servicios sanitarios inducidos por la crisis económica y las políticas de ajuste estructural.

En sus actividades de asistencia técnica la OMS pone énfasis en la estrategia de Asistencia Primaria de Salud (APS), que se basa en la dimensión preventiva más que en la curativa, y en la participación y el desarrollo comunitario. La inmunización, la dotación de agua potable y saneamiento, la lucha contra las enfermedades infecciosas evitables mediante soluciones de bajo coste, como la Terapia de Rehidratación Oral (TRO), la lucha contra el sida, la salud materno-infantil y la promoción de la lactancia materna y el acceso a los

medicamentos esenciales son algunas de las actividades de cooperación más comunes de la OMS. Algunas de ellas se realizan en estrecha cooperación con el PNUD, la UNICEF, la FAO, el Banco Mundial y el PNUMA. La OMS mantiene relaciones oficiales con 180 ONG y con 1.200 instituciones sanitarias de todo el mundo.

#### *2.3.4. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)*

La UNESCO fue creada en noviembre de 1945, y en la actualidad cuenta con 186 Estados miembros. Su principal objetivo es contribuir a la paz mundial y la afirmación de los derechos humanos a través de la cooperación en materia cultural, científica, educativa y de comunicación.

La UNESCO desarrolla sus actividades a través de sus 60 delegaciones y de “Comisiones Nacionales” constituidas en 178 países, y ha otorgado status consultivo a más de 1.700 ONG. Existen 4.800 clubes y asociaciones UNESCO en todo el mundo promoviendo los principios de la organización.

#### **2.4. El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE**

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) es el principal órgano de coordinación de los países industrializados donantes de AOD. La misión del CAD es promover una estrategia de cooperación y ayuda al desarrollo coordinada, efectiva y con la financiación adecuada. Para ello estimula el debate entre los miembros respecto a las políticas de cooperación y los problemas del desarrollo, y propone orientaciones concretas para la acción. Como foro de debate y de formulación de políticas, el CAD no financia ni ejecuta proyectos.

El CAD fue creado en septiembre de 1961, inmediatamente después de la creación de la OCDE. En su origen se encuentra una iniciativa de Estados Unidos, que hasta los años cincuenta había sido casi el único donante de ayuda al desarrollo, para coordinar las acciones de los programas de ayuda que los países industrializados estaban creando en esos años. La creación del CAD también se inscribe en los esfuerzos internacionales de la “I Década del Desarrollo” de las Naciones Unidas, que dieron lugar a la creación de la mayor parte de las agencias bilaterales de cooperación, establecidas entre 1960 y 1962.

Desde el punto de vista institucional, el CAD es uno de los Comités especializados de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Puede dirigir recomendaciones a los órganos de la OCDE y directamente a sus miembros. En 1998 el CAD contaba con 21 países miembros que lo eran, a su vez, de la OCDE (la Comisión Europea tiene una participación activa, es miembro del CAD pero no de la OCDE). En sus trabajos, el CAD se apoya en la Dirección General de Desarrollo de la OCDE, que actúa como Secretariado de la organización y le proporciona estudios, informes y apoyo técnico.

Los países miembros del CAD, con indicación de la institución responsable de la política de cooperación, se incluyen a continuación:

**TABLA 1. Países miembros del CAD**

ALEMANIA	Fundación Alemana para la Cooperación Técnica ( <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ</i> ), Ministerio para la Cooperación Económica (BMZ).
AUSTRALIA	Agencia Australiana para el Desarrollo Internacional ( <i>Australian Agency for International Development, AusAID</i> ), Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio.
AUSTRIA	Ministerio Federal de Asuntos Exteriores, División VII, Cooperación para el Desarrollo.
BÉLGICA	Administración General para la Cooperación al Desarrollo (AGCD), Secretaría de Estado para la Cooperación al Desarrollo.
CANADÁ	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) ( <i>Canadian International Development Agency, CIDA</i> ).
DINAMARCA	Agencia Danesa para el Desarrollo Internacional ( <i>Danish Agency for International Development, DANIDA</i> ).
ESPAÑA	Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).



ESTADOS UNIDOS	Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos ( <i>United States Agency for International Development, USAID</i> ).
FINLANDIA	Agencia Finlandesa para el Desarrollo Internacional ( <i>Finish Agency for International Development, FINNIDA</i> ).
FRANCIA	Ministerio de Cooperación al Desarrollo.
IRLANDA	Departamento de Asuntos Exteriores.
ITALIA	Ministerio de Asuntos Exteriores, Dirección General para la Cooperación al Desarrollo.
JAPÓN	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional ( <i>Japanese Agency for International Cooperation, JICA</i> ).
LUXEMBURGO	Sociedad Luxemburguesa para la cooperación al Desarrollo ( <i>Lux-Developpement</i> ).
NORUEGA	Agencia Noruega para el Desarrollo Internacional ( <i>Norwegian Agency for International Development, NORAD</i> ).
NUEVA ZELANDA	División de Cooperación al Desarrollo, Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio.
PAÍSES BAJOS	Ministerio de Cooperación al Desarrollo, y Dirección General de Cooperación Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores.
PORTUGAL	Instituto para la Cooperación Portuguesa (ICP), Ministerio de Asuntos Exteriores.
REINO UNIDO	Departamento para el Desarrollo Internacional (DFID) (Antes Overseas Development Administration, ODA).
SUECIA	Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional ( <i>Swedish Agency for International Development, ASDI</i> ).
SUIZA	Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (SDC), Departamento Federal de Asuntos Exteriores, y Oficina Federal de Asuntos Económicos Exteriores, Departamento Federal de Economía.

Por otra parte, el Banco Mundial, el PNUD y el Fondo Monetario Internacional son observadores permanentes.

Las actividades más importantes del CAD son las siguientes:

*a) Formulación de políticas y orientaciones técnicas para la ayuda y la cooperación al desarrollo*

Las orientaciones y las políticas del CAD abarcan desde las grandes líneas estratégicas de la política de desarrollo y de cooperación, hasta los criterios técnicos que aseguran la efectividad de los programas y proyectos concretos. Las políticas y las orientaciones técnicas del CAD son el resultado de un amplio debate basado en la experiencia de los miembros, y por ello suelen ser el reflejo del consenso existente en materia de cooperación al desarrollo entre los principales donantes.

Las políticas y las orientaciones aprobadas en el seno del CAD no son de aplicación obligatoria, y su grado de cumplimiento varía notablemente entre unos donantes y otros, y según los sectores de cooperación. El CAD, no obstante, cuenta con un mecanismo de examen (ver más abajo) para verificar el comportamiento de cada uno de sus miembros respecto a estas políticas.

El CAD compiló, en 1992, las orientaciones de acción en el documento *Manual de la ayuda al desarrollo: Principios del CAD para una ayuda eficaz*. A este influyente documento le han seguido otros que abordan temáticas específicas. Todos ellos han ido definiendo orientaciones comunes de acción en los siguientes ámbitos:

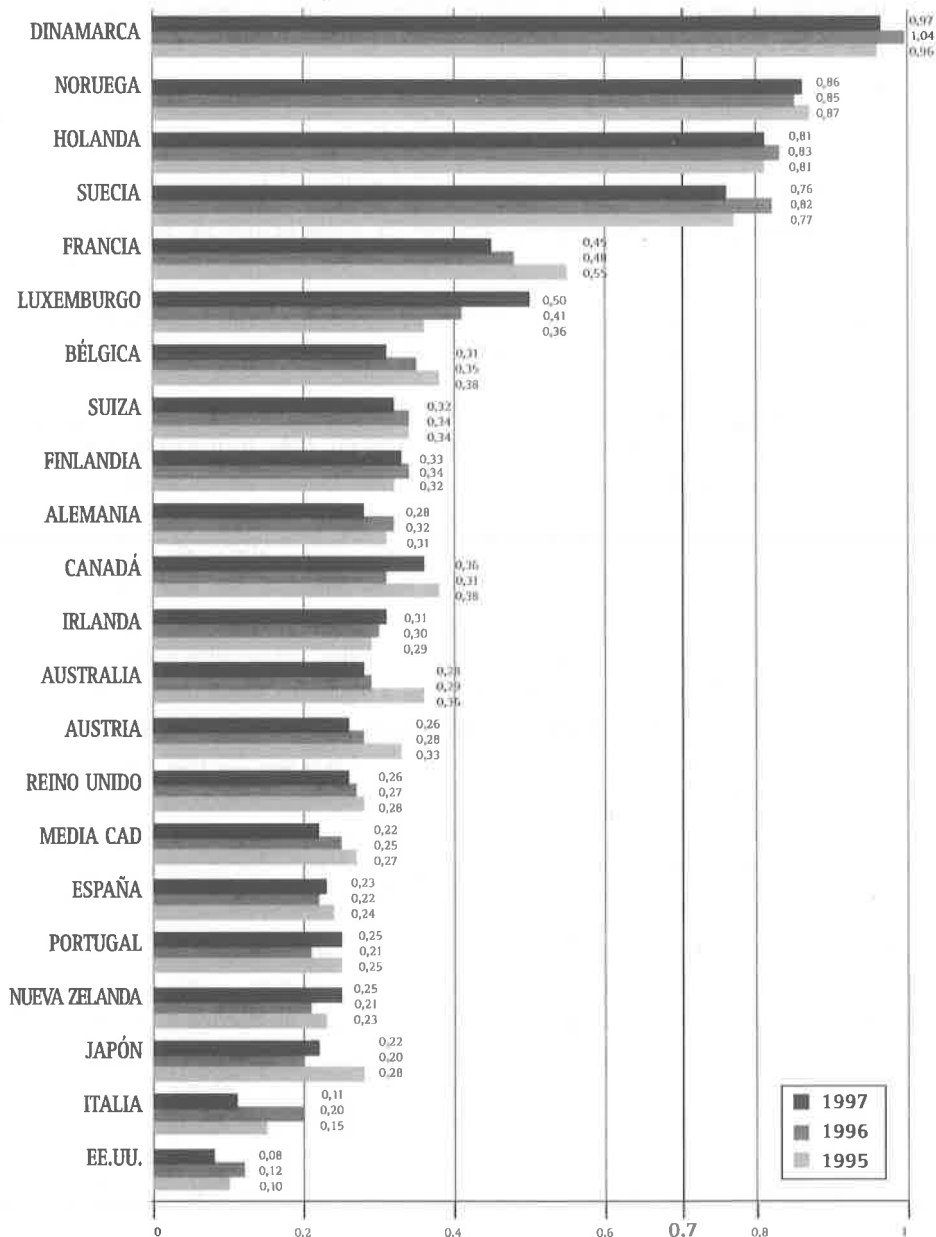
- La asistencia técnica.
- La asistencia a programas y proyectos.
- La coordinación de los donantes de ayuda.
- La valoración previa de los proyectos.
- La incorporación de la mujer y las cuestiones de género a la cooperación al desarrollo.
- La evaluación del impacto ambiental de los programas y proyectos.
- Las prácticas de licitación y suministro de bienes y servicios para programas de ayuda.

- Los criterios y normas aplicables en materia de “ayuda ligada” (es decir, de la ayuda cuyo uso está condicionado a la compra de bienes y servicios del país donante).
- Los principios y criterios aplicables a la evaluación de la ayuda.
- El desarrollo participativo y el “buen gobierno”.
- El apoyo al sector privado a través de las políticas de cooperación.
- La asistencia para el fortalecimiento de las capacidades en materia de medio ambiente.
- La asistencia en situaciones de conflicto, reconstrucción y procesos de paz (el denominado *continuum* humanitario).

En este extenso catálogo de materias hay algunas cuestiones que, por su importancia, han sido objeto de un examen más minucioso. La cuestión de la “ayuda ligada” —y en concreto el uso de créditos de apoyo a la exportación por parte de los donantes— ha sido una de las más debatidas en el seno del CAD. Este órgano, con el apoyo de países partidarios de mercados internacionales más abiertos, ha ido aprobando directrices cada vez más restrictivas al respecto. Aunque estos créditos reúnen las condiciones de concesionalidad requeridas para ser considerados AOD, a menudo responden más a objetivos comerciales que de desarrollo, razón por la que han sido muy cuestionados. Algunas críticas han insistido en la incompatibilidad total o parcial que existe entre los objetivos comerciales del donante y las necesidades de desarrollo del receptor. Otras críticas, en este caso procedentes de sectores liberales y neoliberales, resaltan las distorsiones comerciales y la competencia desleal que supone este tipo de instrumento.

El denominado “Consenso OCDE” ha ido limitando el uso de estos créditos y ha promovido mecanismos más transparentes de los mecanismos de licitación y de contratos de adquisición de bienes y servicios dentro de los programas de ayuda. Dentro de este consenso, los países miembros del CAD acordaron en 1992, tras arduas negociaciones, el denominado “paquete de Helsinki”, que prohíbe los créditos de ayuda ligada para los proyectos “comercialmente viables” y para países de renta media-alta. El “paquete de Helsinki” ha tenido efectos apreciables en los programas de crédito a la exportación de

GRÁFICO 4. AOD como proporción del PNB de los países del CAD (1995-1997)



Fuente: CAD

muchos países —entre ellos España— que se han visto obligados a limitar el uso de este tipo de instrumentos.

Entre 1990 y 1995, el CAD ha ido adoptando nuevas orientaciones sobre género y desarrollo, medio ambiente y participación democrática. Estas orientaciones son el reflejo del consenso internacional que se ha ido gestando en torno a la “nueva agenda política” de la cooperación al desarrollo en el mundo de la post-Guerra Fría, que incluye estas temáticas.

Según afirma el CAD, la experiencia internacional muestra claramente que una estrategia efectiva de desarrollo humano y sostenible debe integrar como elementos esenciales la promoción de la mujer y la igualdad entre los sexos, la sostenibilidad ambiental, la democracia participativa, la promoción del sector privado, el fortalecimiento de la sociedad civil —incluyendo las ONG— y de las instituciones públicas, y el denominado “buen gobierno”.

En mayo de 1996, el CAD aprobó un importante documento titulado *Modelando el Siglo XXI: la contribución de la cooperación al desarrollo*. En este influyente texto, el CAD se enfrenta al fenómeno denominado “fatiga de la ayuda” —esto es, el declive tendencial de los presupuestos de AOD y las dudas crecientes respecto a su efectividad— que se observa desde el fin de la Guerra Fría; reafirma la validez de las políticas de cooperación, propone unas metas de desarrollo a alcanzar en los albores del siglo XXI, y propone una nueva “asociación” (*partnership*) entre los países donantes y receptores de AOD, basada en el protagonismo de estos últimos y en su plena implicación en los programas de cooperación.

#### *b) Examen de las políticas de ayuda de los miembros*

El CAD realiza exámenes periódicos —cada tres años— de los programas de cooperación de sus miembros. En estos exámenes todos los miembros del CAD analizan y valoran la calidad y la efectividad del programa de ayuda de cada uno de ellos, la manera en que se gestiona, y la evolución de los compromisos financieros. Estos exámenes se han caracterizado a menudo por su tono crítico. El CAD publica un informe final de la revisión, disponible para el gran público, en la serie *Development Co-operation Review Series*. El

CAD es el único organismo internacional que realiza este tipo de "revisión entre iguales" (*peer review*) de sus políticas y programas.

Además de estos exámenes, el CAD publica un informe anual que incluye información detallada de la evolución de la AOD y de otros flujos financieros, y un análisis de las políticas de ayuda y de los temas más importantes de la agenda internacional del desarrollo y las relaciones Norte-Sur. Este informe, titulado *Cooperación al desarrollo: acciones y políticas de los miembros del CAD*, se ha convertido en una de las publicaciones de referencia mundial sobre la ayuda al desarrollo.

*c) Compilación de datos estadísticos sobre la ayuda al desarrollo y los flujos de capital a los países en desarrollo*

El CAD es una de las principales fuentes de información estadística sobre flujos de ayuda y de otro tipo de recursos a los países en desarrollo, y sobre endeudamiento externo. Los datos del CAD se basan en estadísticas oficiales y se compilan con una metodología uniforme que permite establecer comparaciones internacionales fiables. Las estadísticas del CAD se difunden en una serie de publicaciones anuales que se han convertido en una referencia obligada en este campo.

**CAPÍTULO III.**  
**La cooperación al desarrollo**  
**de la Unión Europea**





## 1. Características generales

En el espacio formado por la Unión Europea (UE) coexiste la cooperación al desarrollo que llevan a cabo las instituciones comunitarias –en particular la Comisión– con las políticas de cooperación propias de cada uno de los Estados miembros. Si tomamos conjuntamente la cooperación bilateral de los Estados miembros y la cooperación comunitaria, la UE es el principal donante mundial de ayuda al desarrollo. Pese a ello, no existe una política de cooperación al desarrollo suficientemente coordinada. El Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992, más conocido como Tratado de Maastricht, preveía la coordinación de las políticas bilaterales de los Estados miembros con la política comunitaria en este ámbito, aunque es poco lo que se ha avanzado al respecto. La política de cooperación al desarrollo, al igual que le ocurre, en cierta manera, a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), no habla aún con una sola voz en el ámbito europeo, lo que reduce su efectividad e impacto.

En este capítulo nos referiremos tan sólo a la política comunitaria de cooperación; es decir, a aquella que depende de las instituciones comunitarias y de los recursos financieros que éstas gestionan. La ayuda comunitaria se cifra en la actualidad en unos 4.000 millones de euros anuales, que representan cerca del 15% de la ayuda total

que presta el conjunto de los Estados miembros, lo que hace de la Comunidad Europea, considerada aisladamente, el quinto donante mundial de AOD.

Hasta la entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993 del TUE, la política de cooperación al desarrollo no figuraba entre las políticas comunitarias; se estuvo basando, entre 1958 y 1962, en las disposiciones del Tratado de Roma referidas a la asociación de países y territorios de ultramar y, desde 1963, también en la capacidad de celebrar acuerdos de asociación (art. 238). Las disposiciones referentes a la política comercial (arts. 110 a 116) y aquellas que permitían extender las competencias comunitarias a ámbitos no previstos inicialmente en el Tratado (art. 235) constituían otras bases jurídicas para la actuación en este terreno.

La política de cooperación comunitaria actual es el resultado de un proceso histórico. Inicialmente se establecieron distintos regímenes de preferencias comerciales y de concesión de asistencia financiera y técnica a determinados grupos de países en desarrollo como consecuencia de los nexos e intereses de algunos Estados miembros hacia sus antiguas colonias, en particular, de Francia y el Reino Unido. Como resultado de ese proceso se fue configurando una política regional con una jerarquía geográfica de preferencias en cuanto a las ventajas otorgadas. Con el tiempo, las diferencias en el tratamiento hacia unos países y otros se han ido reduciendo, y en la práctica la política de cooperación se ha ampliado hasta incluir la casi totalidad de los países en desarrollo y contar con una creciente variedad de instrumentos y acciones. Pero, a pesar de ello, aún no se ha afirmado una política global y uniforme, y ese carácter jerárquico y selectivo sigue siendo uno de los principales rasgos característicos de la política comunitaria de desarrollo.

El inicio del mencionado proceso comienza en 1957 cuando Francia logró que el Tratado de Roma contemplara la "asociación" de los países y territorios que formaban la "Unión Francesa", la cual se amplió también a las colonias de Bélgica. Estos fueron los llamados Países y Territorios de Ultramar (PTU) cuya asociación se recoge en la Cuarta Parte del Tratado (arts. 131-136). En 1962, la casi totalidad de los PTU se habían convertido en Estados independientes.

Debido a ello, se hace necesaria la conclusión de un acuerdo internacional que se materializa en la I Convención de Yaundé (1963). Esta asociación, que incluía preferencias comerciales y asistencia financiera y técnica a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), se renueva en 1969 con la II Convención de Yaundé. En 1973, la incorporación del Reino Unido a las entonces Comunidades Europeas, extiende el régimen de "asociación" a los países de la Commonwealth. En 1975 se firmó la I Convención de Lomé con 46 Estados de África, el Caribe y el Pacífico, los denominados "ACP". Hasta fechas recientes, los sucesivos convenios de Lomé han sido el elemento más importante de la política de cooperación de la Unión Europea, y el más favorable en términos políticos, comerciales y financieros.

Los primeros pasos hacia la ampliación de la política de cooperación a otras áreas y países tienen lugar en los años setenta. En esta década se firman los primeros acuerdos bilaterales con países de la cuenca mediterránea, de carácter comercial, y en 1976, por iniciativa del Parlamento Europeo, se aprueba el primer programa de cooperación con los denominados países en desarrollo "no asociados" de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA). En 1981 se aprobó el primer Reglamento (CEE) nº 442/81 regulando la asistencia a este grupo de países. A diferencia del Convenio de Lomé, la política de cooperación hacia los PVD/ALA no contemplaba preferencias comerciales significativas, y la ayuda financiera se otorgaba anualmente y de forma unilateral a partir de las disponibilidades presupuestarias de la Comisión.

Un hito importante en este proceso lo constituyó la elaboración del llamado "memorándum Pisani" de octubre de 1982, varias veces revisado desde entonces. En este documento se plantea una política global con seis objetivos concretos: apoyo de los esfuerzos propios de los países en desarrollo; apoyo de la autosuficiencia alimentaria, con especial énfasis en el desarrollo rural; desarrollo de los recursos humanos y atención a la dimensión cultural; desarrollo de las capacidades autónomas de investigación científica y aplicada; utilización sistemática de todos los recursos naturales disponibles; y restauración y mantenimiento del equilibrio ecológico.

Posteriormente, la incorporación de España y Portugal a las

Comunidades Europeas en 1986 se tradujo en un significativo incremento de los fondos y de la atención destinada a los PVD/ALA y, en especial, a Latinoamérica, aunque a corto plazo no se logró que la política de cooperación hacia América Latina —ni siquiera respecto a los países de menor desarrollo del área andina y Centroamérica— se equiparara o se acercara al régimen de Lomé.

Durante todo este período, la política de cooperación al desarrollo constituyó, en la práctica, junto con la política comercial, uno de los dos pilares significativos de la acción exterior de la Comunidad Europea.

Tras el hecho simbólico que supone la caída del muro de Berlín y el cese de la confrontación entre los bloques Este y Oeste se registraron en los años noventa cambios importantes en la jerarquía de políticas de cooperación de la Comunidad Europea. En primer lugar, la ayuda se extendió a los países del centro y el este de Europa, en el marco de la estrategia de preadhesión, y a los países de la antigua Unión Soviética. En segundo lugar, la firma de los acuerdos de la “Ronda Uruguay” del GATT en 1994 trae consigo una reducción a medio plazo del margen de preferencias del que disfrutaban los países ACP. En tercer lugar, en ese mismo año se decidió renovar la estrategia de cooperación con los países de América Latina. Finalmente, en 1995 se inició la nueva estrategia de Asociación Euromediterránea, que prevé una cooperación reforzada con los países de esta región.

Como se ha puesto ya de manifiesto, la inclusión de la cooperación al desarrollo comunitaria en el articulado de los Tratados se hace realidad, finalmente, con el Tratado de la Unión Europea de 1992. Este Tratado ha supuesto un hito importante en el proceso de conformación de la política comunitaria de desarrollo al introducir la política de cooperación como “política comunitaria” (artículos 130 U a 130 Y). Esta política, que según el Tratado será “complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros”, tiene como objetivos (art. 130 U.1):

- El desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo y, particularmente, de los más desfavorecidos;

- la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial;
- la lucha contra la pobreza en los países en desarrollo.

La política de desarrollo, además, contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (130 U.2).

En estas disposiciones también se atribuye a la Comunidad y a los Estados miembros tres nuevas obligaciones, conocidas como “las tres C”: la coherencia, la coordinación, y la complementariedad, como respuesta a los déficits existentes hasta el momento. Respecto a la coherencia, el artículo 130 V establece que la Comunidad debe tener en cuenta los objetivos de la política de desarrollo en otras políticas comunitarias —por ejemplo en la política comercial o la agrícola— que puedan afectar a los países en desarrollo. En cuanto a la coordinación, ésta se prevé en el artículo 130 X que obliga a la Comunidad y a los Estados miembros a coordinar sus políticas en materia de cooperación al desarrollo y a concertar sus programas de ayuda. En lo que se refiere a la complementariedad, el artículo 130 U dispone que “la política de la Comunidad (...) será complementaria de las llevadas a cabo por los Estados miembros”.

Aunque la política de cooperación al desarrollo tiene objetivos e instrumentos propios —esto es, mantiene una notable autonomía respecto a otras políticas—, podemos señalar la existencia de un vínculo entre la política comunitaria de cooperación y la PESC. La cooperación al desarrollo se inscribe en los diferentes marcos de diálogo político regional o subregional que la Unión Europea ha ido estableciendo en América Latina y Asia desde los años ochenta. Más en concreto, la concesión o retirada de la ayuda puede ser consecuencia de una acción común adoptada en el marco de la PESC. Por otra parte, el artículo J1 establece como uno de los objetivos de la política exterior el fomento de la cooperación internacional.

Para desarrollar la política de cooperación conforme a las disposiciones del Tratado de Maastricht, la Comisión presentó en mayo de 1992 el documento titulado *La política de cooperación al desarrollo en el*

*horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht.* Este documento fue asumido por el Consejo de Ministros comunitario en noviembre de 1992. Según este documento, la ayuda al desarrollo no puede paliar la ausencia de políticas internas adecuadas. La política comunitaria de desarrollo, por consiguiente, promoverá acciones que favorezcan reformas en los países en desarrollo en los cuatro ejes definidos por el Tratado de Maastricht: desarrollo de la democracia, desarrollo económico y social, inserción en la economía mundial y lucha contra la pobreza. En cuanto a esta última, se indica la prioridad que deben tener las operaciones que contribuyan al desarrollo humano, y en particular el cuidado sanitario básico y los planes educativos. También se insiste en la seguridad alimentaria, y en la necesidad de prestar una mayor atención a los aspectos de medio ambiente y a los esfuerzos de integración regional.

Posteriormente a 1992, la Comunidad ha seguido fortaleciendo y ampliando su política de cooperación al desarrollo, a lo que se hará referencia en los apartados sucesivos.

## 2. Órganos gestores

El ciclo de cualquier política comunitaria tiene tres fases diferenciadas: concepción, decisión y ejecución. El proceso de toma de decisiones (que, por otra parte, según el artículo 130 W.3 no afecta a los acuerdos CE-ACP) sigue el procedimiento del artículo 189 C del TUE. De esta forma, podemos decir *grosso modo* que la Comisión concibe y ejecuta (con la excepción de los créditos del BEI) mientras que el Consejo y, en menor medida, el Parlamento deciden.

Por lo tanto, a la Comisión Europea le corresponde una gran parte de la responsabilidad de la política comunitaria en este ámbito. Debido a ello resulta de interés mencionar cuáles son las unidades administrativas que están encargadas de la política de cooperación:

#### *a) Las Direcciones Generales de relaciones exteriores*

Estas son: la DGI que lleva a cabo las acciones de cooperación con algunos países de Asia, en concreto China y Corea del Sur; la DG IA, responsable de los países del centro y el este de Europa, incluidas las repúblicas de la antigua Unión Soviética; y la DG IB con responsabilidades en las relaciones con los países del sur del Mediterráneo, Oriente Próximo, América Latina y parte de Asia.

#### *b) La Dirección General VIII. Relaciones de cooperación al desarrollo con África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Convenio de Lomé*

La DG VIII tiene encomendada la cooperación al desarrollo entre la Comunidad Europea y 71 Estados en África, el Caribe y el Pacífico, 21 Países y Territorios de Ultramar, todos los países en desarrollo en cuanto a la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria y la cooperación con las ONGD. Para el período 1995-2000, se ha fijado los cinco objetivos siguientes:

- Revitalizar la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea.
- Mejorar la coherencia entre las diferentes políticas comunitarias involucradas en desarrollo.
- Mejorar la colaboración entre la política de cooperación de la Comunidad y las políticas correspondientes de los Estados miembros sobre la base de la complementariedad.
- Reforzar las relaciones Unión Europea-ACP.
- Desarrollar una visión de futuro de la cooperación para el desarrollo tras la expiración del Convenio Lomé IV y actualmente en vigor.

#### *c) La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)*

Se constituye en 1992 para coordinar las operaciones de ayuda humanitaria de la Unión Europea en terceros países. El 20 de junio de 1996 queda dotada de base jurídica al aprobarse el Reglamento (CE) nº 1257/96.

Por otra parte, en relación con la gestión de la ayuda, es importante mencionar que la Comisión cuenta con delegaciones en otros países (entre ellos gran número de países en desarrollo) estando representada a finales de 1997 en 122 países y ante 5 organizaciones internacionales. Entre sus funciones se encuentran las relativas a comercio, cooperación al desarrollo (cooperación económica y asistencia técnica), e integración regional.

### 3. Formas de actuación

Antes de proceder a una exposición más pormenorizada de la política de cooperación, señalaremos brevemente, las áreas geográficas de intervención, las modalidades de cooperación y las fuentes de financiación. El enfoque regional y jerarquizado de la política de cooperación al desarrollo —el cual, a pesar del alcance global que ha llegado a tener, sigue siendo, como indicamos, un rasgo que aún se mantiene— tiene también implicaciones políticas, institucionales y financieras para la Comunidad Europea. Como hemos visto en el apartado anterior, no existe una instancia política o administrativa que centralice esta política, y los recursos financieros proceden de distintas fuentes.

En primer lugar, desde el punto de vista geográfico, la política de cooperación al desarrollo de la Comunidad se articula mediante acuerdos con países y grupos de países específicos. Desde esta perspectiva regional, atendiendo al tratamiento comercial, a la naturaleza de las relaciones políticas y a los compromisos financieros, en la política de cooperación cabe identificar cuatro grandes grupos con tratamiento específico:

- Los países ACP (África, Caribe y Pacífico) signatarios del Convenio de Lomé;



- Los países mediterráneos;
- Los países de América Latina y Asia (PVD-ALA);
- Los países de Europa Central y Oriental (PECO) y los Nuevos Estados Independientes surgidos de la antigua Unión Soviética (NEI).

Por otra parte, con carácter general, la Comunidad dispone de un abanico de instrumentos y modalidades de cooperación al desarrollo aplicables a todos los países del Sur, por lo que también reciben el nombre de “acciones horizontales”. Estos se concretan básicamente en:

- Las preferencias comerciales. Existe un régimen general de preferencias comunitario: el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG).
- La cooperación económica, que incluye modalidades avanzadas de cooperación con PVD de mayor desarrollo relativo y sectores con más potencial de crecimiento. Incluye diversos instrumentos de promoción del comercio y la inversión.
- La cofinanciación de acciones con Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD).
- La ayuda humanitaria y de emergencia (con líneas presupuestarias específicas para prestar asistencia a poblaciones desplazadas y refugiadas).
- El apoyo a la seguridad alimentaria, a través de diversas modalidades de ayuda alimentaria y de apoyo al desarrollo agrícola.
- La cooperación en materia de democratización y de promoción y defensa de los derechos humanos.
- La asistencia financiera y técnica en ámbitos muy diversos, entre los que se incluyen desarrollo rural, energía, apoyo a la integración regional, formación y capacitación de recursos humanos, protección del medio ambiente, mujer y desarrollo, apoyo a poblaciones vulnerables —indígenas, infancia...—, y otras.

Entre 1986 y 1995 la Comunidad ha comprometido un total de 50.845 millones de ecus para el conjunto de los países beneficiarios

de su política de cooperación al desarrollo. La distribución de estos compromisos pone de manifiesto la importancia relativa de cada grupo de países dentro de esta política (véase tabla 2):

**TABLA 2. Distribución de los compromisos de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea (1986-1995)**

Países ACP	46,8%
Países del Centro y el Este de Europa	14,1%
Países del Mediterráneo y el Próximo Oriente	11,6%
Asia	7,6%
Nuevos Estados Independientes (ex-URSS)	6,5%
América Latina	5,5%
Sudáfrica	1,1%
No asignado	6,8%

NOTA: Los PECO y los NEI no recibieron fondos hasta 1990. Si consideramos el período 1990-1995 su participación es sensiblemente mayor; casi un 20% para los PECO y casi un 10% para los NEI.

Fuente: ODI, 1997.

Los recursos financieros para la realización de los programas de cooperación proceden básicamente de las siguientes fuentes:

- El Presupuesto Comunitario ordinario, en el que existen líneas específicas —algunas de ellas creadas a instancias del Parlamento Europeo— para las acciones de cooperación al desarrollo derivadas de los acuerdos con los países de la cuenca mediterránea, de Asia y América Latina, y de Europa central y oriental, y también para financiar las acciones “transversales” para todas estas áreas en campos como la promoción de los derechos humanos, la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria, la lucha contra las drogas ilegales, la asistencia a los refugiados y a poblaciones desplazadas, el medio ambiente o el

apoyo a ONG. En 1995 la Comunidad destinó a la cooperación al desarrollo 2.651 millones de ecus, que suponen aproximadamente el 3,4% del presupuesto. En 1997 subió hasta el 5'4% (4.505 millones de ecus).

- El Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que financia las acciones para los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) a través de aportaciones directas de todos los Estados miembros al margen del presupuesto comunitario. A mediados de los años noventa los desembolsos anuales del FED se situaban en torno a los 2.500 millones de ecus, lo que supone alrededor del 55 % del total anual de la ayuda comunitaria.
- Los créditos y préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI), que se extienden también a diversas áreas geográficas.

## 4. La Convención de Lomé y la cooperación con los países ACP

### 4.1. Antecedentes y rasgos generales

El núcleo central de la política de desarrollo de la UE está constituido por los llamados Convenios de Lomé. El objetivo, según declara el propio Convenio actualmente en vigor, Lomé IV 1990-2000, es promover el desarrollo económico, social y cultural de los Estados ACP y establecer con ellos una estrecha cooperación en pie de completa igualdad. Los Convenios de Lomé también pretenden crear un modelo para las relaciones entre Estados desarrollados y países en desarrollo con vistas a un ordenamiento mundial justo y equilibrado.

Forman parte de este Convenio los 15 Estados miembros de la Comunidad y 71 Estados ACP (la práctica totalidad de los países del Caribe de habla inglesa y francesa, la República Dominicana, el África subsahariana y en antiguas colonias europeas del Pacífico).

Como hemos señalado, los antecedentes de Lomé se remontan al propio Tratado de Roma, que previó la “asociación” de los “países y territorios de ultramar” (PTU). Dichas relaciones de asociación continúan teniendo un apartado específico —y por lo tanto un fundamento jurídico propio y diferenciado al de la política de desarrollo— dentro del Tratado de la Unión Europea (ver Cuarta Parte y art. 238 del Tratado de la Comunidad Europea).

Con la independencia de los primeros PTU de las metrópolis europeas, esas relaciones de asociación fueron reemplazadas por los dos Convenios de Yaundé (Yaundé I, 1964-1969, y Yaundé II, 1971-1975), que asociaban a los 18, y más tarde a los 19 Estados africanos, a Madagascar y Mauricio con la entonces CEE. Tras la firma del Acta de Adhesión del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, se ofreció a los 20 países de la Commonwealth y a otros países de África, el Caribe y el Pacífico, la posibilidad de negociar con la Comunidad Europea los acuerdos que fuesen a regir sus relaciones futuras.

El resultado se concretó en el primer Convenio de Lomé, firmado el 28 de febrero de 1975 y en vigor hasta 1980. El segundo Convenio de Lomé se firmó en 1979, por un período de cinco años. El tercer Convenio de Lomé se firmó en 1984, con un período de aplicación que finalizaba en 1990. Cada uno de estos Convenios, como veremos, contaba con el correspondiente protocolo financiero, en el que se precisaban los compromisos de financiación por parte de la Comunidad.

El cuarto Convenio de Lomé se firmó el 15 de diciembre de 1989 por un período de diez años, con la posibilidad de modificación del texto del Convenio transcurridos 5 años entrando en vigor en 1990; el protocolo financiero correspondiente se estableció por un período inicial de 5 años. El texto modificado del Convenio —después de la revisión correspondiente a la mitad del período de aplicación— y el segundo Protocolo financiero en el marco de Lomé IV se firmaron en 1995.

Lomé IV tiene entre sus elementos distintivos los siguientes:

- El refuerzo de los aspectos políticos: democratización, promoción del Estado de derecho, “buen gobierno”, y ampliación del diálogo político.

- Énfasis en el desarrollo rural y agrario, en el ajuste estructural y las reformas económicas, y en el desarrollo del comercio y de la competitividad de los países ACP.
- Una mayor flexibilidad en la asignación de los recursos financieros.

Respecto a los recursos financieros totales, Lomé III contó con 9.000 millones de ecus, y el primer protocolo financiero de Lomé IV (1990-1995) fue dotado con 12.600 millones de ecus. Después de arduas negociaciones —algunos Estados miembros deseaban reducir sus aportaciones—, el Consejo Europeo de Cannes (1995) decidió aprobar el segundo Protocolo financiero de Lomé IV con una dotación de 14.625 millones de ecus para el período 1996-2000.

Lomé es también un marco de diálogo político y económico institucionalizado y permanente entre la Unión Europea y los países ACP, que se canaliza a través de tres instituciones comunes:

- El Consejo de Ministros ACP-UE;
- El Comité de Embajadores ACP-UE;
- La Asamblea Conjunta ACP-UE, formada por representantes parlamentarios.

Es importante destacar que la IV Convención de Lomé ha incorporado la “cláusula democrática”, la cual está también incluida en acuerdos de cooperación de la Comunidad Europea con otros países. En la revisión de la mitad del período de Lomé IV se ha introducido una cláusula con ese carácter que establece la posibilidad de suspender la ayuda a un Estado en el que no se respeten los derechos humanos y el Estado de derecho.

## 4.2. Instrumentos de cooperación de Lomé

Los instrumentos de cooperación incluidos en la Convención de Lomé son los siguientes:

### 4.2.1. *Preferencias comerciales*

El régimen comercial de Lomé permite que la práctica totalidad de los productos originarios de los países ACP (99,5%) pueda entrar libremente en la Comunidad. Este régimen tiene tres características distintivas:

- Estabilidad: los períodos de vigencia han sido de cinco años y, con Lomé IV, de diez.
- Carácter contractual: no son concesiones unilaterales, como ocurre con las preferencias otorgadas al área andina o a Centroamérica.
- No se exige reciprocidad, y los países ACP sólo deberán garantizar a la Comunidad el trato comercial no preferente contemplado en la cláusula de “nación más favorecida” (NMF), y no aplicar medidas discriminatorias que afecten a uno o varios Estados miembros de la Unión Europea.

#### *4.2.2. Estabilización de los ingresos de exportación (STABEX y SYSMIN)*

El objetivo de los sistemas STABEX y SYSMIN es paliar las pérdidas de ingresos de exportación causadas por las fluctuaciones que experimentan los precios de los productos primarios debido a la evolución de los mercados o las variaciones en la producción.

Desde la revisión de medio plazo de Lomé IV, la cobertura del STABEX se ha ampliado hasta cubrir 50 productos, todos ellos agropecuarios. SYSMIN incluye diversos minerales. Los productos cubiertos por ambos sistemas son importantes para las economías de los países ACP, ya que muchos de ellos —generalmente los más pobres— son muy dependientes de la exportación de una o varias materias primas.

El STABEX y el SYSMIN no influyen en los precios, sino que tienden a compensar las pérdidas de ingresos. A tal efecto, financian la diferencia entre los ingresos reales y los ingresos previstos, tomando como base los precios y los volúmenes exportados en los años precedentes, dentro de los límites de unos porcentajes máximos y previo cumplimiento de determinadas condiciones. La financiación se otorga a través de créditos puente o de donaciones a fondo perdido. En Lomé IV, el STABEX está dotado con 1.800 millones de ecus. Desde Lomé IV, los países ACP no estarán obligados a reconstituir los recursos STABEX, lo que aliviará el peso de su deuda. Respecto al SYSMIN, Lomé IV le destina 575 millones de ecus. Los préstamos del SYSMIN de Lomé III han sido sustituidos por

subvenciones concedidas a los países ACP, que a su vez pueden cederlos en forma de préstamos a sociedades de explotación minera.

En ambos sistemas se aplican “umbrales de dependencia”. STABEX se aplica cuando los ingresos procedentes de la exportación a cualquier destino de cada producto cubierto por el sistema representaron al menos el 5% del total de sus ingresos totales por exportaciones. SYSMIN se aplica: a) cuando los ingresos de exportación de un producto cubierto por el sistema representen al menos el 15% de los ingresos de exportación, con excepción del oro; y b) cuando los ingresos de exportación de todos sus productos mineros representen como mínimo el 20% (exceptuados los minerales preciosos distintos del oro, el petróleo y el gas). El SYSMIN también se aplica cuando resulte gravemente afectada la viabilidad de una o varias empresas del sector minero por acontecimientos temporales o imprevisibles de carácter técnico, económico o político, independientes de la influencia del Estado o la empresa en cuestión. El perjuicio se define como una disminución del 10% de la capacidad de producción y exportación.

El STABEX y el SYSMIN son una aportación singular de la cooperación de la Comunidad Europea. No existen instrumentos similares dentro del sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo. Su incorporación a la Convención de Lomé es el resultado del intenso debate que se produjo en las décadas de los sesenta y los setenta en torno a la cuestión de los productos básicos, y representa la respuesta comunitaria a esta cuestión. Desde la I UNCTAD (1964), los países en desarrollo demandaban un sistema de estabilización de los precios de las materias primas que permitiera frenar las fluctuaciones bruscas de los precios de las exportaciones así como su tendencia descendente a medio y largo plazo, y obtener ingresos de divisas relativamente constantes. La Comunidad Europea, por su parte, deseaba asegurar un flujo estable de materias primas “estratégicas”. Esta preocupación surgió tras la crisis del petróleo de 1973, que puso de manifiesto la vulnerabilidad externa de las economías de la Europa comunitaria.

#### 4.2.3. Asistencia financiera y técnica

La cooperación financiera y técnica tiene por objetivo respaldar los esfuerzos de los países ACP en los sectores social, cultural y económico, extendiéndose asimismo a la deuda y al apoyo a programas de ajuste estructural.

Esta cooperación se basa en el respeto de la igualdad de las partes, y por ello las prioridades se establecen en un proceso de diálogo y negociación entre la UE y los países ACP en el que estos últimos tienen la potestad de fijar sus propias prioridades. Esta es una diferencia sustancial respecto a la ayuda comunitaria dirigida a otras áreas geográficas. Las prioridades sectoriales y los proyectos identificados por cada país ACP se incluyen en los denominados "Programas Indicativos Nacionales" (PIN). Los programas y proyectos se pueden financiar mediante subvenciones, mediante capitales de riesgo con cargo al FED, con préstamos del BEI procedentes de sus recursos propios, o bien recurriendo a más de una de estas modalidades de financiación.

Los ámbitos en los que se otorga dicha asistencia son muy diversos, pero destacan los siguientes:

- Desarrollo rural encaminado a la autosuficiencia y a la seguridad alimentaria.
- Industrialización, artesanía, energía, minas, turismo e infraestructura productiva.
- Mejoras estructurales de los sectores económicos productivos.
- Investigación, prospección y aprovechamiento de recursos naturales, protección del medio ambiente.
- Formación, investigación científica y técnica aplicada, adaptación o innovación tecnológica, transferencia de tecnologías.
- Promoción de las pequeñas y medianas empresas, microproyectos productivos.
- Transportes y comunicaciones.
- Apoyo a los programas de ajuste estructural y reforma económica y a la reducción de la deuda externa.
- Desarrollo de la pesca.



- Desarrollo social, principalmente salud, educación y desarrollo de los recursos humanos.
- Mejora de los servicios socioculturales.
- “Acciones temáticas” como, por ejemplo, la lucha contra la desertización, la sequía, las epidemias y enfermedades endémicas del ganado, rehabilitación y reconstrucción después del conflicto armado y de los fenómenos naturales de gran impacto, entre otras.
- Ayuda humanitaria y de emergencia, así como para atender a la población refugiada, desplazada o repatriada.

Los beneficiarios de la asistencia financiera y técnica en el marco del Convenio de Lomé pueden ser los Estados ACP signatarios del Convenio, las organizaciones regionales e interestatales de las que forman parte uno o más Estados ACP; los organismos mixtos establecidos por los Estados ACP y la Comunidad (por ejemplo, el Centro de Desarrollo Industrial UE-ACP); y determinadas personas físicas, jurídicas, públicas o privadas (incluyendo fundaciones y otras organizaciones no gubernamentales, y becarios y personal en prácticas) de acuerdo con el Estado ACP de que se trate.

#### **4.3. La financiación de Lomé IV. El Fondo Europeo de Desarrollo (FED)**

La asignación financiera total del primer Protocolo financiero del IV Convenio de Lomé fue de 12.000 millones de ecus. El segundo Protocolo financiero (Lomé IV bis), vigente del 1 de marzo de 1995 al 1 de marzo del 2000, asciende a 14.625 millones de euros. Este importe comprende:

- 12.967 millones de euros con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) repartidos del modo siguiente: 9.592 millones de euros para asistencia financiera y técnica a programas y proyectos de desarrollo; 1.400 millones de euros se destinan al ajuste estructural; 1.000 millones se conceden en forma de capitales de riesgo; 1.800 millones para financiar el STABEX, y 575 millones para el SYSMIN.
- 1.658 millones de euros en forma de préstamos del BEI.

Desde Lomé IV (bis), la financiación comunitaria adopta la forma de donación, con excepción de los préstamos del BEI y de los capitales de riesgo.

Otras modificaciones introducidas en Lomé IV (bis) pretenden lograr una utilización más eficiente de los recursos. Se aplicará en la programación un sistema de pagos por tramos. Solamente se transfiere un 70% del importe de un programa indicativo nacional, y el 30% restante depende de la evaluación del programa, que se realiza en un plazo máximo de tres años. Otra innovación de Lomé IV (bis) es la introducción de la cooperación descentralizada, para financiar iniciativas locales de autoridades, grupos, cooperativas, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, entidades de investigación y enseñanza y otras organizaciones.

#### 4.4. El incierto futuro del Convenio de Lomé

Aunque el Convenio de Lomé pretende ser un “modelo” de cooperación y de relaciones Norte-Sur, los resultados hasta la fecha no son plenamente satisfactorios: en el plano comercial, la participación de los ACP en las importaciones de la Unión Europea se reduce de año en año. En 1975 ascendía a más del 7% y en 1994 había descendido al 4%. Para situar este dato en su debido contexto, hay que señalar que la participación de los países en desarrollo en las importaciones de la Unión Europea en ese mismo período se redujo en un 24% y la participación de los ACP descendió un 58%. A ello se le debe añadir la caída de los precios de las materias primas y el creciente endeudamiento de los países signatarios del Convenio de Lomé. Los recursos del STABEX no resultaron suficientes en ninguno de los tres primeros años de aplicación de Lomé IV.

El régimen de Lomé, por otra parte, se ve afectado por los cambios que se han producido en el sistema económico internacional. El proceso de liberalización generalizada que se ha emprendido tras la firma de los Acuerdos de la “Ronda Uruguay” del GATT (1994) reducirá sustancialmente el margen de preferencia disfrutado por los países ACP, lo que puede repercutir negativamente en sus exportaciones y, a la postre, hacer aún más pequeña su participación en el mercado comunitario. Por otra parte, existen dudas respecto a la compatibilidad de las normas comunitarias que salvaguardan las preferencias de los países ACP

respecto a terceros con las reglas multilaterales de la Organización Mundial de Comercio (OMC), creada en 1994 como sucesora del GATT. Sirve como ejemplo la reciente resolución de la OMC respecto a las normas comunitarias de importación de plátanos que exige a la Unión Europea modificar dichas normas de tal forma que las preferencias otorgadas a los países ACP para este producto desaparecen casi en su totalidad.

El actual Acuerdo de Lomé IV expira el 28 de febrero del año 2000. Debido a ello, la Comisión Europea aprobó el 20 de noviembre de 1996 el "Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en los albores del siglo XXI". Su objetivo es el suscitar un amplio debate entre los distintos actores de la cooperación ACP-UE —Estados, universidades, ONG, organizaciones sociales— y analizar el futuro del Convenio, de cara a la negociación de Lomé V. El Libro Verde se divide en dos partes:

- En la primera aparece una evaluación de los logros conseguidos y de las principales tendencias políticas, económicas y sociales.
- En la segunda se indican posibles ideas y opciones para imprimir un nuevo impulso a la asociación ACP-Unión Europea. En concreto, la Comisión aborda los siguientes aspectos:
  - Ámbito geográfico de la asociación.
  - Acuerdos comerciales que se ofrecerán a los países ACP.
  - Medidas necesarias para desarrollar el sector privado.
  - Aumento de la competitividad y fortalecimiento del Estado de derecho.

El debate abierto de cara a la negociación del futuro Convenio de Lomé V pone de manifiesto en la Unión Europea y en los Estados ACP las siguientes posiciones:

- En Europa podemos señalar la existencia de dos tendencias de pensamiento sobre el futuro de las relaciones con los ACP. La primera, encabezada por Francia y Portugal, representa el "modelo histórico". Éste implica el mantenimiento del campo geográfico actual con incorporaciones muy limitadas, una misma estructura de concesiones comerciales, y el mantenimiento de los flujos financieros y del marco general de gestión. La segunda posición,

defendida especialmente por los países nórdicos y Holanda, pretende la configuración de un “modelo mundial”, transformando Lomé en un instrumento de cooperación concentrado fundamentalmente en los países menos avanzados (PMA). Un elemento externo al debate pero que influye de alguna manera es la proximidad de las fechas de expiración de las actuales perspectivas financieras comunitarias (Paquete Delors II 1993-1999).

- En los países ACP se tiene la convicción de que, a pesar de no ser los resultados del marco de cooperación de Lomé del todo satisfactorios, no parece haber otra alternativa realista, por lo que sigue vigente el interés en proseguir la cooperación.

El 28 de junio de 1998 el Consejo aprobó las directivas de negociación. Éstas incorporan gran parte de las orientaciones contenidas en el Libro Verde. Entre ellas se encuentran:

- La dimensión política de la asociación, lo que implica un desarrollo del diálogo político y una mayor condicionalidad de la cooperación al respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos.
- Prioridad en la lucha contra la pobreza.
- Mayor participación de las organizaciones de la sociedad civil.
- Progresión hacia un régimen comercial más abierto, incluido el establecimiento de zonas de libre cambio con aquellos países ACP que estén en condiciones.
- Simplificación y racionalización de los instrumentos de cooperación financiera y técnica.
- Introducción de una diferenciación geográfica.

## 5. La cooperación con los países del Mediterráneo

La cooperación con los países de esta región comienza en los años sesenta y se inscribe dentro de la política mediterránea de la Unión Europea. Recibe un notable impulso en la Cumbre Euromediterránea de Barcelona de 1995. Los componentes básicos de la política mediterránea son el diálogo político, abarcando cuestiones migratorias, ambientales y de seguridad; el fomento del comercio, a través de preferencias comerciales o de acuerdos de libre comercio; y la ayuda al desarrollo.

Dentro de la región mediterránea, atendiendo al contenido de las relaciones, cabe diferenciar distintos países y grupos de países:

- El Mediterráneo norte (Chipre, Malta y Turquía). Con Chipre y Malta existen acuerdos de asociación que se inscriben en una estrategia de preadhesión. Con Turquía se ha llegado a establecer una unión aduanera.
- Israel, con el que desde 1989 se ha establecido un área de libre comercio.
- Los países del Magreb (Argelia, Marruecos y Túnez) y el Mashreck (Egipto, Jordania, Líbano y Siria), con los que se han firmado diversos acuerdos de asociación.
- Los territorios ocupados y bajo administración de la Autoridad Nacional Palestina (ANP)

El mayor peso de la política de cooperación al desarrollo europea se orienta a los dos últimos grupos. Los primeros acuerdos de cooperación con Túnez, Marruecos y Argelia se firmaron en los años setenta. Estos acuerdos se basaban en un esquema idéntico: preferencias comerciales para bienes industriales y determinados productos primarios, asistencia financiera y técnica, y cooperación en el ámbito de la mano de obra. Estos acuerdos contaban con los correspondientes protocolos financieros, renovables y con una duración de cinco años.

Entre 1990 y 1991 la Comunidad puso en marcha la “nueva política mediterránea” para promover la estabilidad económica, social y

política de sus vecinos en este área. En este marco se produjo un notable incremento de la ayuda, una reorientación de sus instrumentos, y una renovación de los acuerdos de asociación con algunos países del área, como Marruecos y Túnez.

En el ámbito de la cooperación al desarrollo, las principales innovaciones han sido las medidas de apoyo al ajuste estructural y la reforma económica, y la introducción de la denominada "cooperación horizontal", con un fondo de 2.030 millones de ecus, que representan en torno al 50% de las asignaciones del quinquenio 1991-1995. Esta nueva modalidad de cooperación, en la que participan actores no gubernamentales a través de redes de comunicación e intercambio, tiene como áreas prioritarias la protección del medio ambiente, la promoción del comercio y la inversión, la cultura, y las actividades de población, concretándose en los denominados programas MEDA: MED-Urb (cooperación de corporaciones locales y democracia local); MED-Campus (cooperación de instituciones de enseñanza superior); MED-Media (cooperación de medios de comunicación); MED-Invest (promoción de la inversión); MED-Techno (cooperación en el ámbito científico y tecnológico), y MED-Migration.

Entre 1986 y 1995 los cinco destinatarios más importantes de ayuda comunitaria han sido, por este orden, Egipto, Túnez, la ANP, Jordania y Marruecos.

En diciembre de 1994, el Consejo Europeo celebrado en Essen puso de relieve la necesidad de establecer un nuevo marco de colaboración euromediterránea en el plano político y económico. Como resultado directo de esta iniciativa se celebró a finales de 1995 la Conferencia Euromediterránea de Barcelona, en la que se lanzó un ambicioso proyecto de "Asociación Euromediterránea" entre la Unión Europea y los 12 socios mediterráneos, que incluyen a 11 Estados y a la ANP.

La Asociación Euromediterránea es una modalidad de cooperación global que abarca los campos económico, político y social. Sus tres principales componentes son los siguientes:

- La asociación política y de seguridad, basada en un compromiso

conjunto con la paz y la seguridad de la región euromediterránea, y con los principios democráticos y los derechos humanos.

- La asociación económica y financiera, que pretende promover el desarrollo económico y social duradero, mejorar las condiciones de vida a través de la creación de empleo, y reducir las disparidades socioeconómicas que existen entre el norte y el sur del Mediterráneo a través del comercio y la integración regional. En este ámbito se pretende constituir, en concreto, un área euromediterránea de libre comercio para el año 2010, mediante la eliminación de todas las barreras comerciales a los productos manufacturados, y la paulatina liberalización de los intercambios en el sector agrícola y en los servicios.
- La asociación social, cultural y en asuntos humanitarios que estará apoyada por acciones de cooperación, preferentemente a través de actores no gubernamentales, en el campo de la cultura, la educación, los medios de comunicación y las actividades de demografía y de inmigración.

Para respaldar la Asociación Euromediterránea se ha previsto un sustancial aumento de la ayuda comunitaria. En el Consejo Europeo de Cannes de junio de 1995 se comprometieron unas cifras indicativas para el período 1995-1999 de 4.685 millones de ecus, a los que se sumarían los préstamos del BEI. Esta asociación ha dado lugar a una nueva generación de acuerdos, entre los que se encuentran los firmados con Túnez (1995) y Marruecos (1996), y están en proceso de negociación nuevos acuerdos con Egipto, Jordania y Líbano.

Los territorios palestinos han sido un destinatario preferente de ayuda de la Comunidad Europea. Entre los principales objetivos se encuentran prestar asistencia a la población de los territorios ocupados —a través de UNRWA y de la acción de ONG—, el apoyo a la autonomía obtenida merced a los acuerdos de paz, y la consolidación de la Autoridad Nacional Palestina.

## 6. La Asistencia Financiera y Técnica a América Latina y Asia (PVD/ALA)

### 6.1. Visión general

Los países en desarrollo “no asociados” de América Latina y Asia (PVD/ALA) —aproximadamente 40— se benefician de las preferencias comerciales del SPG y de la asistencia financiera y técnica que se otorga a través del presupuesto comunitario. Con la mayor parte de los países de este grupo se han firmado acuerdos de cooperación “no preferenciales” que, en contraste con el Convenio de Lomé, no incluyen preferencias comerciales diferenciadas respecto al SPG, ni cuentan con un protocolo financiero plurianual. La concesión de ayuda, en consecuencia, no tiene carácter contractual y se otorga en función de los recursos disponibles en el presupuesto comunitario.

El apoyo a los PVD/ALA comenzó en 1976, al aprobarse el primer programa de asistencia para los países que integran este grupo. El fundamento jurídico y los objetivos de la cooperación con estos países no se estableció hasta 1981, a través del Reglamento (CEE) n° 442/81.

En los últimos años se han experimentado algunos cambios significativos. En primer lugar, han aumentado los recursos disponibles hasta alcanzar entre 1991 y 1995 el 13% de toda la cooperación comunitaria. En segundo lugar, se ha producido una notable diversificación de los instrumentos, las modalidades y los sectores de intervención. Y en tercer lugar, la asistencia se ha ido insertando en el marco más amplio del diálogo político que la Unión Europea ha ido estableciendo con distintos grupos regionales y subregionales de Asia y América Latina en el marco del progresivo desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Hasta el año 1990, la Comisión elaboraba unas “orientaciones” anuales para la cooperación con los PVD/ALA en las que se fijaban los ámbitos y modalidades de cooperación y los recursos financieros disponibles. Desde 1990 se elaboran “Orientaciones Generales” quinquenales. Las



correspondientes al período 1991-1995 establecieron dos ejes de acción: la “cooperación económica” y la “ayuda al desarrollo”. La cooperación económica se dirige a los países relativamente más avanzados y con un potencial de crecimiento más rápido, y pretende promover la creación de un entorno de mercado favorable al crecimiento económico, al comercio recíproco y a las inversiones europeas. La “ayuda al desarrollo” se orienta a los países más pobres y a la población más desfavorecida, a través de programas tradicionales de desarrollo rural y lucha contra la pobreza.

La ayuda financiera y técnica y la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia está regulada por el Reglamento (CEE) nº 443/92, que sustituyó al aprobado en 1981. En lo que respecta a la ayuda al desarrollo, las áreas prioritarias de cooperación son desarrollo rural, seguridad alimentaria, educación, salud, desarrollo social y medio ambiente. En el ámbito de la “cooperación económica”, los sectores prioritarios son la cooperación industrial, el fomento del comercio y la inversión, la formación profesional, el fortalecimiento institucional y el apoyo a los procesos de integración regional.

Tanto la ayuda al desarrollo como la cooperación económica se financian a través de donaciones no reembolsables con cargo al presupuesto general de la Comunidad. En el período 1976-1994, el volumen total de ayuda a los países en desarrollo de Asia y América Latina se elevó a 4.272 millones de ecus, de los que el 33% se destinó a América Latina y el 65% a Asia. Para el quinquenio 1991-1995 se comprometieron alrededor de 2.750 millones de ecus, de los cuales un 10% está destinado a medidas de protección del medio ambiente, y otro 10% a ayuda humanitaria y de emergencia. La participación relativa de América Latina ha ido aumentando, y en ese quinquenio fue de un 43% del total.

En el ámbito de la cooperación económica, los PVD/ALA, junto a los países de la cuenca del Mediterráneo, el Oriente Medio y Sudáfrica, son destinatarios del instrumento financiero ECIP (*European Community Investment Partners*), regulado actualmente por el Reglamento (CE) nº 213/96.

Desde 1992 los PVD/ALA también han podido acceder a los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). En la fase piloto —hasta 1995— el BEI destinó 750 millones de ecus a Asia y Latinoamérica, recibiendo cada una de estas dos regiones alrededor del 50% de los recursos.

## 6.2. La cooperación con América Latina

La cooperación con América Latina se inscribe en el marco del diálogo político que la Comunidad ha ido estableciendo con diversos países y grupos de la región, y se lleva a cabo a través de una serie de acuerdos de cooperación “no preferenciales” firmados desde la década de los setenta, y que han ido evolucionando para adaptarse a los cambios que ha experimentado la política comunitaria de desarrollo y la situación de la región.

Entre 1970 y 1975 la Comunidad firmó los acuerdos denominados “de primera generación” con los países de mayor atractivo económico: Argentina, Brasil, México y Uruguay. El exiguo contenido de estos acuerdos revela el escaso interés que América Latina suscitaba en la Comunidad en este período.

En los años ochenta aumenta el interés comunitario por Latinoamérica, debido por una parte a factores primordialmente políticos, como la crisis y el conflicto en Centroamérica y los procesos de transición a la democracia. Por otra parte, fue determinante la adhesión de España a la Comunidad en 1986. Como resultado de todo ello se lleva a cabo el diálogo político regional con los Países del Pacto Andino y con Centroamérica, en este último caso mediante el llamado “diálogo de San José”, iniciado en 1984.

Con los países de estos dos grupos regionales se firmaron los acuerdos de cooperación “de segunda generación”, que ampliaban los ámbitos de cooperación y —una de sus principales innovaciones— tenían carácter regional. En 1987 comenzó el diálogo con el “Grupo de Río”, un mecanismo de consulta y concertación política en el que participan los Estados iberoamericanos del subcontinente sudamericano, además de México. El diálogo Unión Europea-Grupo de Río se institucionalizó en 1990, y ha dado lugar a algunas acciones de cooperación regional, como la apertura en Montevideo de

una oficina comunitaria de asesoría a la integración —el CEFIR— y la creación de “eurocentros” para la promoción del comercio y la inversión y para la capacitación de pequeñas y medianas empresas.

Entre 1990 y 1995 los desembolsos anuales en esta región se han situado en un promedio de unos 233 millones de ecus. La orientación de la ayuda a los países de menor desarrollo y la importancia otorgada a Centroamérica son muy visibles si examinamos la distribución de estos fondos. A lo largo de los años ochenta Centroamérica captó en torno al 50% de la ayuda comunitaria hacia la región, y se convirtió en el área que más ayuda comunitaria por habitante recibía a nivel mundial. Los cinco países que entre 1986 y 1995 recibieron más ayuda fueron, por este orden, Perú, Nicaragua, Bolivia, Guatemala, y El Salvador.

Entre 1990 y 1994 se firma un conjunto de acuerdos “de tercera generación” que incluye a todos los países de la región, con la sola excepción de Cuba. Con Centroamérica y los países andinos los acuerdos son de carácter subregional, y con el resto de carácter bilateral. Las principales novedades de esta nueva generación de acuerdos son la inclusión de una “cláusula democrática”, por la que queda condicionada la ayuda al respeto a los derechos humanos y al Estado de derecho, y la aparición de nuevos ámbitos de cooperación económica. Otras novedades son la “cláusula evolutiva”, que permite ampliar y completar los niveles y ámbitos de la cooperación, y el concepto “cooperación avanzada” que permite abarcar la cooperación económica y científica. En este contexto se produjo un creciente protagonismo del sector privado, a través de programas de fomento de la inversión y de intercambios comerciales, como el ya mencionado ECIP, el AL-INVEST, y la utilización de redes empresariales como la BC-Net o el BRE, y aparecen nuevos programas destinados específicamente a Latinoamérica para la formación de recursos humanos y el intercambio tecnológico, como ALFA (América Latina-Formación Académica), el desarrollo urbano (URB-AL) o el desarrollo energético (ALURE).

La recuperación económica que ha experimentado América Latina en la década de los noventa, unida a la finalización de los conflictos armados en América Central, ha hecho que los intereses

económicos sean ahora los que guían las relaciones entre la Unión Europea y Latinoamérica. Entre 1990 y 1995 América Latina fue la región en la que se registraron las tasas de crecimiento más elevadas de las exportaciones y las inversiones de la Unión Europea. Los acuerdos de cooperación “de tercera generación”, cuyas disposiciones comerciales eran similares a las incluidas en los acuerdos firmados en los setenta, no eran ya un instrumento suficiente para canalizar los intereses comerciales y de inversión emergentes a ambos lados del Atlántico.

Constatando que la recuperación económica y la integración regional habían reactivado el comercio y el interés de los inversores europeos, en octubre de 1994 el Consejo Europeo de Luxemburgo aprobó una estrategia hacia América Latina que integra las relaciones políticas y económicas y la cooperación al desarrollo en un nuevo modelo de “Asociación”. El interés económico es explícito, ya que como textualmente se expresaba «el fomento del comercio y las inversiones seguirá siendo la piedra angular de las relaciones con nuestros asociados de América Latina y el Caribe». Según el documento aprobado, las relaciones descansarían en los acuerdos “de tercera generación” ya existentes, y en nuevos acuerdos de libre comercio —denominados acuerdos “de cuarta generación”— con los países y grupos regionales más dinámicos, como MERCOSUR (firmado el 15 de diciembre de 1995), Chile (el 21 de junio de 1996), y México (el 8 de diciembre de 1997).

Con el Grupo Andino y con Centroamérica, al no existir intereses comerciales tan significativos, las relaciones siguen estando centradas en la ayuda al desarrollo y en preferencias comerciales no recíprocas, que se justifican por razones políticas, de desarrollo y como instrumento frente a la producción y tráfico de drogas. Es importante mencionar que en 1990 se aprobó un nuevo régimen de preferencias comerciales para apoyar a los países andinos en su lucha contra la producción de drogas ilegales. En 1991, también se aprobaron preferencias comerciales “temporales y extraordinarias para los países centroamericanos.

La nueva generación de acuerdos firmados con MERCOSUR, Chile

y México pretende establecer un modelo de asociación basado en tres pilares:

- Un diálogo político institucionalizado, a nivel ministerial y de Jefes de Estado o de Gobierno, basado en un compromiso mutuo con la democracia y el respeto de los derechos humanos incluyendo, entre otros compromisos, la “cláusula democrática”.
- La liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales, de los flujos de capital y de la inversión, conforme a las normas de la OMC y teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos. Desde el punto de vista comercial, estos acuerdos admiten, por primera vez, la posibilidad de una apertura que vaya más allá del SPG o de las preferencias arancelarias temporales y extraordinarias como las concedidas a los países andinos o centroamericanos en 1990 y 1991.
- La cooperación económica avanzada, incluyendo acciones de apoyo a la liberalización de las relaciones económicas mutuas.

Por otra parte, en octubre de 1995, la Comisión Europea definió las nuevas orientaciones plurianuales para la cooperación con América Latina —sin considerar ya a Asia, objeto de un tratamiento separado— a través del documento *Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000*. Según la Comisión, esa asociación debe estar basada en el “estrechamiento de los vínculos políticos” —incluyendo temas como la paz, la democratización y los derechos humanos—, el libre comercio y la integración regional, y una cooperación más coherente y eficaz.

La Comisión ha definido tres “ejes prioritarios” y tres “temas transversales” para la cooperación con América Latina. Los tres ejes son:

- La consolidación democrática, incluyendo el fortalecimiento del poder legislativo y el judicial, el estímulo del “buen gobierno” y la reforma del Estado.
- La lucha contra la pobreza y la exclusión social, “integrando a la población en la economía de mercado”.
- El apoyo a la reforma económica y la mejora de la competitividad internacional, mediante el apoyo al sector privado y el fomento del comercio y la inversión.

Los temas transversales comunes serán:

- la integración regional;
- la educación y la formación;
- la “gestión de las interdependencias Norte-Sur”: drogas, medio ambiente, energía y migraciones.

### 6.3. La cooperación con Asia

Al igual que en el caso de América Latina, los países de Asia han sido beneficiarios del SPG y de la asistencia financiera y técnica, que en algunos casos se ha otorgado en el marco de diversos acuerdos de cooperación. Entre 1986 y 1995 se comprometieron 5.900 millones de ecus en esta región. A partir de 1990 los compromisos anuales se han situado en un promedio anual de unos 850 millones de ecus. Los cinco países que recibieron más ayuda fueron, por este orden, India, Bangladesh, Filipinas, China y Pakistán.

Entre 1973 y 1976 la Comunidad firmó acuerdos “de primera generación” con contenido comercial “no preferencial” con India, Bangladesh, Sri Lanka y Pakistán. Éste último fue renovado en 1986 como acuerdo “de segunda generación”. En la década de los noventa se han firmado acuerdos “de tercera generación” con India (1992), Sri Lanka (1994), Nepal (1995) y Vietnam (1996). En todos estos casos, dado su menor desarrollo relativo, se ha dado prioridad a las acciones de desarrollo rural, seguridad alimentaria y lucha contra la pobreza.

Los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), que incluye a Brunei, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam, firmaron en 1980 un acuerdo marco de cooperación del tipo “de segunda generación” con la Comunidad Europea. A través de este acuerdo se han llevado a cabo primordialmente acciones de cooperación económica y en particular de fomento del comercio y la inversión, ya que en este grupo de países en desarrollo se encuentran algunas de las economías más dinámicas de la región Asia-Pacífico.

A principios de los años noventa esta modalidad de cooperación empezaba a considerarse obsoleta, y la Comunidad comenzó a definir una nueva estrategia hacia Asia, adaptada a los nuevos intereses comerciales y financieros de la Unión Europea en este área, y al paulatino desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La nueva estrategia asiática se presentó en la Cumbre Europa-Asia (ASEM) celebrada en Bangkok en 1996, que reunió a la Unión Europea, la ASEAN, China, Japón y Corea del Sur, y que presta más atención a la liberalización comercial recíproca, dejando atrás un modelo tradicional de relación basado en la ayuda al desarrollo y las preferencias comerciales. Algunos de los Estados miembros de la ASEAN, en concreto, dejarán de ser beneficiarios del SPG debido a su mayor grado de desarrollo.

## **7. La cooperación con los Países de Europa Central y Oriental (PECO) y los Nuevos Estados independientes del Este (NEI)**

Durante la Guerra Fría las relaciones entre la Comunidad Europea y el Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME) se mantuvieron en niveles mínimos. La entonces Comunidad Económica Europea solamente mantenía relaciones contractuales con la antigua Yugoslavia, país que se mantenía fuera del CAME, y con la Rumania de Ceaucescu. Es a principios de los años ochenta cuando la Unión Europea comienza a llevar a cabo proyectos de asistencia a los Países de Europa Central y Oriental (PECO). Se trataba, sin embargo, de proyectos puntuales y de montos de asistencia muy pequeños.

A partir de 1990, debido al fin de la Guerra Fría y a la posterior desintegración de la URSS, cambia radicalmente el escenario geopolítico de Europa Central y del Este. Se inicia así una nueva etapa en las relaciones de la Unión Europea con los países

de la Europa Central y Oriental y los Nuevos Estados Independientes (NEI) surgidos tras la desmembración de la Unión Soviética en 1991.

En esta nueva etapa, el objetivo primordial de la Unión Europea es fomentar en los países del antiguo bloque comunista un proceso de transición ordenado y pacífico a la democracia liberal y a la economía de mercado y, de esta forma, promover la estabilidad económica, social y política en la zona. En el caso de los países de Europa Central más cercanos a la Unión Europea —Polonia, República Checa, Hungría...— la asistencia financiera y técnica y las preferencias comerciales otorgadas por la Unión son parte de la “estrategia de preadhesión”. Tienen como objetivo respaldar las reformas que estos países están adoptando para preparar su futura incorporación a la Unión Europea.

Entre 1990 y 1995 la ayuda comunitaria comprometida hacia los PECO alcanzó los 7.450 millones de ecus. En este mismo período la ayuda comprometida a los NEI sumó 3.326 millones. La mayor parte de la asistencia a los PECO y los NEI se canaliza respectivamente a través de dos grandes programas, denominados PHARE (Asistencia para la reconstrucción de Polonia y Hungría) y TACIS (Asistencia Técnica para la Comunidad de Estados Independientes). Estos dos programas representan entorno al 80% de la ayuda de la Comunidad Europea a los PECO y el 70% a los NEI.

A estos programas se añade la ayuda alimentaria que desde 1990 facilita el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), sección orientación, y la ayuda humanitaria —una modalidad de ayuda de importancia crítica para los territorios de la antigua Yugoslavia y para áreas de conflicto de la extinta URSS como Azerbaiyán, Georgia o Armenia— que desde 1993 facilita la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO).

### **7.1. La cooperación con los Países de Europa Central y Oriental (PECO) y la estrategia de preadhesión**

La UE inicia sus relaciones con los países de la región de Europa Central y Oriental a través de acuerdos bilaterales de comercio y



cooperación conocidos también como acuerdos de “primera generación”. A partir de 1991 la Unión Europea negoció acuerdos de cooperación más amplios, llamados, en este caso, de “asociación” o “europeos” o “de segunda generación”, que incluyen preferencias comerciales, diálogo político y cooperación económica para apoyar el proceso de reformas. Esta última se canaliza a través de PHARE. Dichos acuerdos se celebraron con Hungría (1994), Polonia (1994), la República Checa (1995) y Eslovaquia (1995) —llamados los países de la “reforma” o de “Visegrado”—, que son los países más avanzados en el proceso de adhesión a la Unión Europea. También se firmaron con Bulgaria (1995) y Rumania (1995), las repúblicas bálticas —Estonia, Letonia y Lituania (en los tres casos en 1995) y Eslovenia (1996).

El programa PHARE comienza a operar en 1990 en Polonia y Hungría, y posteriormente se amplía hasta cubrir prácticamente todos los países del centro y el este con los que la Unión Europea ha firmado acuerdos de cooperación o de asociación. Los cinco países que reciben más ayuda de PHARE son, en este orden, Yugoslavia con el 18%, Polonia con el 17%, Rumania el 9%, Hungría el 8% y Bulgaria el 7%. En su conjunto estos cinco países reciben el 60% de la ayuda total del período comprendido entre 1990-1995.

PHARE financia acciones de reestructuración de empresas estatales y de desarrollo del sector privado; de reestructuración y reforma agraria; de reforma de la administración pública, servicios sociales, política de empleo, educación y sanidad; de construcción o rehabilitación de infraestructuras; y de seguridad nuclear. PHARE también actúa en el campo de la pequeña y la mediana empresa, y la reforma de la banca y el sector financiero. En 1995 una cuarta parte de los compromisos eran “programas regionales” que abarcaban varios países, incluyendo acciones de cooperación transfronteriza en campos como el transporte y la infraestructura, el medio ambiente y la seguridad nuclear. Tanto PHARE como TACIS incluyen los denominados “programas democráticos”, creados en 1994 a instancias del Parlamento Europeo, que financian acciones de reforma de los poderes legislativo y judicial, de educación democrática y de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, frecuentemente a través de ONG.

Los recursos de PHARE proceden del presupuesto anual de la Unión Europea, y es la Comisión quien decide qué cantidad se asigna a cada país. Sin embargo, son las autoridades económicas de los países receptores quienes señalan los sectores prioritarios en los que se debe concentrar la ayuda. La propuesta es sometida a la aprobación de la Comisión, que establece los correspondientes Programas Indicativos Nacionales.

Además del programa PHARE, los PECO son beneficiarios de préstamos del BEI (hasta un máximo de 3.150 millones de euros), que sirven en ciertos casos para equilibrar la balanza de pagos de estos países.

La estrategia de preadhesión se ha ido delineando desde el Consejo Europeo de Copenhague de junio de 1993, en el que se reconoció a los PECO como posibles miembros de la Unión siempre que estos países cumplan una serie de condiciones políticas y económicas. A este respecto, también se tomará en consideración la capacidad de la Unión de absorber nuevos miembros, sin dejar de mantener el impulso de la integración europea.

Estos criterios se reafirmaron y ampliaron en los Consejos Europeos de Essen (diciembre de 1994) y Madrid (diciembre de 1995). La denominada "Estrategia de Essen" subraya la necesidad de que los países candidatos a la adhesión adapten su legislación y sus instituciones conforme a las normas y prácticas de la Comunidad Europea. Para apoyar dicha estrategia, la Unión Europea dispone de tres instrumentos: los Acuerdos Europeos o de asociación, el diálogo político institucionalizado y el programa PHARE, que se orientaría al desarrollo y la armonización de la legislación en relación con el denominado "acervo comunitario".

## **7.2. Cooperación con los Nuevos Estados Independientes (NEI)**

A partir de 1988, la Unión Europea establece relaciones oficiales con la Unión Soviética mediante la firma de un Acuerdo Marco de Comercio y Cooperación. Este acuerdo representa la normalización de las relaciones entre ambas regiones. En 1991, tras la desintegración de la URSS, la Unión Europea negocia acuerdos por separado con

cada uno de los doce nuevos Estados surgidos de la desmembración de la URSS, con la excepción de las Repúblicas bálticas (véase el epígrafe anterior).

Conforme a las directrices generales aprobadas por la Comunidad Europea en 1992, los acuerdos de cooperación con los Nuevos Estados Independientes (NEI) son de menor rango que los "Acuerdos Europeos" firmados con los PECO, ya que no incluyen preferencias comerciales ni compromisos de adhesión a la Unión Europea. Sí incluyen una política de cooperación ampliada mediante el programa TACIS, disposiciones para fomentar la inversión privada, y una cláusula evolutiva que contempla la posibilidad de avanzar hacia acuerdos de libre comercio una vez que se reúnan las condiciones necesarias. Los acuerdos también recogen una cláusula de suspensión si se incumplen unos requisitos democráticos mínimos.

Hasta el momento la Unión Europea ha firmado Acuerdos de Colaboración y Cooperación con Mongolia (1993) y con 11 países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI): Federación Rusa y Ucrania (1994); Bielorrusia, Kazajistán, Kirguizistán (1995), y Armenia, Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán (1996), quedando pendientes Turkmenistán y Tayikistán.

La ayuda económica a los NEI, como indicamos, se canaliza principalmente a través del programa TACIS. Este programa empezó a funcionar en 1991. TACIS aporta ayuda a los gobiernos para apoyar la reforma económica y política, el desarrollo de los recursos humanos, la reestructuración de las empresas estatales, el fomento de la iniciativa privada, la creación de infraestructura productiva y de energía, transportes y telecomunicaciones, el apoyo para la seguridad nuclear y el medio ambiente, y la reforma del Estado y de los servicios sociales.

En torno a un tercio de los fondos de TACIS se dirige a la Federación Rusa, un 10% a Ucrania y alrededor del 3% a cada uno de los otros países. Para el período 1995-1999 está prevista una ayuda de unos 2.224 millones de euros para Rusia y los demás NEI.

## 8. Los instrumentos y acciones de cooperación de la Comunidad Europea de ámbito general u horizontal

### 8.1. El Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la Unión Europea

La Comunidad Europea instauró a partir de 1971 un Sistema de Preferencias Generalizadas aduaneras (SPG) para el conjunto de los países en desarrollo. El SPG comunitario pretende fomentar la industrialización y la diversificación productiva de los países en desarrollo mediante la reducción o la supresión de los aranceles de los productos industriales acabados o semiacabados, y de algunos productos agrícolas. Por esta razón, y aunque no comporta una transferencia directa de recursos, el SPG es considerado como uno de los más importantes instrumentos de cooperación internacional al desarrollo de la Comunidad Europea. La creación de un sistema de estas características había sido propuesta por la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), y era una de las principales demandas planteadas en los foros internacionales por los países en desarrollo, organizados en el llamado "Grupo de los 77".

El SPG comunitario ha atravesado distintas etapas. El primer SPG, en vigor entre 1971 y 1980, otorgaba ventajas arancelarias unilaterales y no recíprocas a una serie de productos agrícolas transformados y a la mayor parte de los productos industriales, dentro de unos contingentes máximos, con la excepción de los textiles.

El segundo período de aplicación del SPG comenzó en 1980, y debía extenderse hasta 1990, momento en el que sería sometido a revisión. Dicha revisión, sin embargo, se fue posponiendo hasta 1994. En este período se suprimieron todos los contingentes aplicables a los bienes industriales de los 36 países menos avanzados, pero se establecieron límites más estrictos para aquellos países que se mostraran más competitivos en los bienes que la Comunidad consideraba "sensibles"; esto es, aquellos bienes cuya importación masiva podía perjudicar a los productores comunitarios o de los países ACP.

En 1995 se aprobó el nuevo SPG. Con un período de vigencia de cuatro años (1995-1998), sólo afecta a los productos industriales, incluidos los textiles. Para los productos agrícolas se extendió la vigencia del esquema anterior hasta 1996. El nuevo SPG industrial incluye disposiciones de carácter general que se basan en dos mecanismos complementarios: la modulación arancelaria y la gradualidad, e incluye también un régimen especial de incentivos. Vamos a referirnos a estos aspectos.

#### *a) Modulación arancelaria*

El nuevo SPG ya no impone contingentes máximos, y se basa exclusivamente en aranceles. Los productos se ven sometidos a aranceles variables y están clasificados en cuatro niveles. A los productos considerados “muy sensibles” (como los textiles o las aleaciones ferrosas), se les aplica una rebaja del 15% respecto al arancel habitual. A los productos “sensibles”, los cuales abarcan una amplia gama de productos (calzado, electrónica, productos químicos, vehículos) se les aplica una rebaja arancelaria del 30%. A los productos “semisensibles” (en esta categoría también se encuentra una larga lista de mercancías) se les aplica una rebaja del 35%. Y finalmente, los productos “no sensibles” están totalmente exentos de cualquier tipo de arancel. El único factor que puede alterar la categoría de un producto durante dicho período es la aplicación de una cláusula de salvaguardia, a la que podrá recurrirse cuando los productores comunitarios registren o puedan registrar graves dificultades.

#### *b) Gradualidad*

El nuevo sistema evalúa la capacidad industrial de un determinado beneficiario en cada uno de los sectores de producción más importantes, para determinar qué países siguen necesitando el SPG para mantener niveles de exportación satisfactorios. Cuando un país ha alcanzado un cierto nivel de desarrollo, los beneficios del SPG se eliminarán de forma gradual en el sector en cuestión ofreciéndose así a los países menos desarrollados una ventaja preferente con respecto a los países más avanzados. Este mecanismo de graduación se está aplicando, por ejemplo, a algunos países de relativamente reciente industrialización en el sudeste asiático —Hong-Kong, Corea

del Sur, Singapur, entre otros—. Los países más avanzados deberán estar totalmente excluidos en 1998.

*c) Régímenes especiales de estímulo y sanción*

Este es el principal cambio del nuevo SPG y el que incorpora nuevos objetivos de desarrollo en el sistema. Este régimen introduce incentivos para mejorar la normativa laboral y ambiental del país exportador, con lo que se logran simultáneamente dos objetivos: por un lado, promover el desarrollo social y la conservación del medio ambiente en los países en desarrollo, y por otro, evitar el *dumping* social y el *dumping* medioambiental.

A través de este régimen se otorgan rebajas arancelarias adicionales a los países que, en el ámbito laboral, se adhieran a los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y aseguren su cumplimiento, y a los que adopten medidas para asegurar un uso sostenible de ciertos recursos naturales, por ejemplo a través de la "certificación" de las maderas tropicales. Este régimen no ha entrado en vigor hasta 1998, para permitir que los países afectados adapten su legislación interna.

En períodos anteriores se previó la posibilidad de suspender la aplicación del SPG a un país que incurriera en prácticas comerciales discriminatorias o fraudulentas. En el nuevo SPG, además, se prevé la suspensión del sistema a los países en los que se produzcan violaciones inaceptables de los derechos laborales básicos, como la esclavitud o el trabajo forzado o las exportaciones de productos fabricados en prisiones. También se pueden aplicar estas sanciones a los países que no se enfrenten eficazmente al narcotráfico y al blanqueo de dinero.

Las decisiones de retirar las ventajas del SPG corresponderán al Consejo, sobre la base de propuestas de la Comisión. Antes de que se adopte esta decisión, todas las partes implicadas podrán exponer sus puntos de vista en la investigación que la Comisión realiza al respecto.

*d) Medidas especiales para países que luchan contra el narcotráfico*

Los únicos países que tenían derecho a condiciones más favorables que los márgenes normales del SPG eran los Países Menos

Avanzados (PMA). No obstante, en 1990 se adoptó un régimen más favorable —un “SPG ampliado”— para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, para apoyar la lucha contra la producción y tráfico de drogas ilegales y las estrategias de sustitución de cultivos impulsadas por sus gobiernos, facilitando mercados de exportación para cultivos alternativos a la coca. En 1991 este sistema se amplió para abarcar toda la producción agrícola procedente de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y El Salvador).

## 8.2. La cooperación económica

### 8.2.1. *El instrumento financiero “European Community Investment Partners” (ECIP)*

El ECIP es creado por la Comisión Europea en 1988 como un instrumento de cooperación económica con carácter experimental en el marco de su política de cooperación con los países en vías de desarrollo de Asia, América Latina y el Mediterráneo. La existencia de lo que, inicialmente, se conocía como “facilidad Cheysson” se consolida mediante el Reglamento (CEE) nº 319/92. Su objetivo es contribuir a estimular al sector privado a través de la creación y mejora del tejido empresarial e industrial de los países en desarrollo. Esto se pretende conseguir a través de ayudas financieras que promuevan inversiones comunitarias en los PVD mediante la creación de *joint ventures* entre las empresas de los países de la Comunidad Europea y las de países de América Latina, Asia, Mediterráneo, Oriente Medio y Sudáfrica. Las pequeñas y medianas empresas disfrutan de un acceso prioritario a este instrumento. La última regulación se produce con el Reglamento (CE) nº 213/96. Para el período 1995-1999 el ECIP cuenta con una dotación financiera de un total de 250 millones de ecus. El número de países elegibles asciende en 1997 a 53.

El ECIP proporciona las ayudas a proyectos empresariales que sean rentables y que contribuyan al desarrollo sostenible del país en desarrollo con el que se ejecutan. Esto se hace a través de diferentes posibilidades, las llamadas “facilidades” o “ventanillas” (véase la tabla 3).

TABLA 3. Las Facilidades del Instrumento ECIP (1998)

	FACILIDAD 1	FACILIDAD 2	FACILIDAD 3	FACILIDAD 4	FACILIDAD 4B
Tipo de operación	Identificación de proyectos y de socios potenciales de una <i>joint venture</i>	Operaciones previas al lanzamiento de la <i>joint venture</i>	Financiación de las necesidades de capital de la <i>joint venture</i>	Formación, asistencia técnica o asistencia a la gestión	Preparación de privatizaciones o proyectos sobre infraestructura privada, servicios medioambientales o de utilidad pública gestionados bajo la modalidad BOT ( <i>Build, Operate, Transfer</i> ) y BOO ( <i>Build, Operate, Own</i> ).
Beneficiarios	Cámaras de comercio, asociaciones profesionales, agencias públicas, instituciones financieras (IF) colaboradoras del programa ECIP (las empresas privadas no pueden solicitar directamente la facilidad 1)	Empresas locales o europeas que deseen comprometerse en un proyecto de inversión bajo la forma de empresa conjunta o en un proyecto de privatización o en materia de infraestructuras privadas	<i>Joint ventures</i> creadas en los países elegibles por socios de la Unión Europea y por socios de los países elegibles. Ambos socios deben tener una participación sustancial. También empresas locales que funcionen bajo licencia y en virtud de un acuerdo de asistencia técnica con una empresa de la UE.		Gobiernos u organismos públicos de los países elegibles
Acceso	El beneficiario puede presentar su solicitud directamente a la CE o a través de una IF colaboradora del programa ECIP	El beneficiario debe presentar su solicitud a la CE por medio de una institución financiera colaboradora del programa ECIP			El beneficiario puede presentar su solicitud directamente a la CE o a través de una IF colaboradora del programa ECIP
Tipo de financiación	Subvención	Anticipos sin intereses para ser convertidos posteriormente en subvención o préstamo	Participación en el capital o préstamo participativo. La IF debe cofinanciar el proyecto	Préstamos sin intereses. La IF debe cofinanciar el proyecto	Subvención hasta el 100%
Contribución máxima	100.000 EUROS	250.000 EUROS La cantidad máxima de ayuda por proyecto es de 1.000.000 EUROS	1.000.000 EUROS La cantidad máxima de ayuda por proyecto es de 1.000.000 EUROS	250.000 EUROS La cantidad máxima de ayuda por proyecto es de 1.000.000 EUROS	200.000 EUROS
Límites	Hasta el 50% del coste	Hasta el 50% del coste	Hasta el 20% del capital de la <i>joint venture</i>	Hasta el 50% del coste	

Fuente: Comisión Europea.



Como se puede comprobar, las facilidades corresponden a sucesivas fases de un proyecto empresarial conjunto. La 1 es de carácter preliminar. Las 2, 3 y 4 tienen que ver con el proceso de creación y consolidación de una *joint venture*. En concreto, la 2 se refiere al análisis de factibilidad y otros preparativos previos a la inversión. La 3 provee una cofinanciación de la inversión. La 4 contribuye a gastos referentes a capacitación de recursos humanos o de carácter técnico. Se financia el 50 % de los gastos a excepción de la facilidad 3 que puede llegar sólo al 20%.

En el período 1988-94 los recursos, en términos porcentuales, se destinaron a varios sectores. El monto mayor corresponde a la industria y la construcción. En cambio, el menor se refiere al medio ambiente. La agricultura y pesca, las manufacturas básicas, las altas tecnologías y nuevas industrias, y los servicios se sitúan en una posición intermedia.

### *8.2.2. Otros programas de cooperación económica*

La Unión Europea ha diseñado diversos programas que van destinados a promover la cooperación internacional entre empresas, principalmente las pequeñas y medianas, tanto entre Europa con otras zonas geográficas en desarrollo como de estas últimas entre sí. En gran medida se trata, como veremos más adelante, de la extensión de programas que ya están funcionando en el ámbito comunitario. Los siguientes puntos se refieren a programas que, si bien tienen un carácter geográfico, comparten unas mismas características que permiten considerarlas en su conjunto dentro de este subepígrafe.

#### *a) AL-Invest*

Este programa nace en 1993 de forma experimental ante el interés de las empresas europeas en desarrollar relaciones a largo plazo de colaboración económica con las empresas latinoamericanas. El AL-Invest está diseñado para contribuir a los cambios que se dan a nivel microeconómico. Esto se hace a través de un sistema de cooperación económica europeo-latinoamericano. Tuvo una duración inicial de dos años. Posteriormente, en 1995 fue prorrogado hasta

el año 2000 con un mínimo de 41 millones de euros como coste total (contribución comunitaria). Ofrece a las empresas de las dos orillas del Atlántico la oportunidad de convertirse en verdaderos socios, incrementar su competitividad mediante una ampliación recíproca de sus mercados para, enmarcar, de esta forma, su desarrollo dentro de la perspectiva que impone la internacionalización de la economía. Esta cooperación pretende alentar las inversiones productivas europeas en América Latina y promover la modernización administrativa y técnica de su industria, transfiriendo tecnología y *know-how*. Por otra parte, también se fomenta la cooperación empresarial intraregional, lo que contribuye al proceso de integración económico latinoamericano.

AL-INVEST se ha fijado cuatro objetivos operacionales:

- Organizar y desarrollar los instrumentos de cooperación industrial y de promoción de inversiones entre ambas regiones.
- Fortalecer los vínculos entre sus redes de agentes económicos.
- Sensibilizar a las empresas y acompañarlas en el desarrollo o ejecución de los programas, acciones y estrategias.
- Incrementar en número y calidad los proyectos presentados por las empresas.

Los principios que rigen el funcionamiento de AL-Invest son los siguientes:

- Es un programa descentralizado donde los proyectos son iniciativa de los agentes que actúan de parte de las empresas concernidas.
- Los actores del sector privado participantes deben proporcionar al menos el 50% de la financiación. La Comisión Europea participa financieramente hasta un máximo del 50 %.
- Todos los proyectos deben estar en un sector concreto de actividad económica bien definido.
- Los proyectos están sujetos a seguimiento.
- Los proyectos que se presenten a la Comisión Europea deben involucrar a agentes de al menos tres países europeos.

Su campo de aplicación está restringido a los 15 Estados miembros de la Unión Europea y a 18 de América Latina (Argentina, Bolivia,

Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela).

Los agentes de esta cooperación son:

- Las empresas europeas y latinoamericanas, que son además las beneficiarias del programa.
- Los operadores europeos y latinoamericanos. Estas empresas tienen acceso al programa por intermedio de sus operadores: cámaras de comercio e industria, organizaciones patronales y profesionales y cualquier organismo, sociedad o institución que se dedique al desarrollo regional, a la cooperación y a la promoción de las inversiones. Con respecto a los operadores europeos, manifiestan interés los que se encuentran en la Red de Cooperación Económica (COOPECO). Los latinoamericanos están en los Eurocentros de Cooperación Empresarial (ECE). La COOPECO se constituye como una estructura de animación e información que reúne a los operadores europeos especializados en la cooperación industrial y en la promoción de las inversiones. Los ECE catalizan la coordinación de las actividades comunitarias de cooperación económica e industrial en América Latina.
- Un Secretariado, bajo control de la Comisión, se encarga de la supervisión de cualquier proyecto del programa AL-Invest y de sus resultados.

El AL-Invest utiliza, en la consecución de sus fines, instrumentos que ya son empleados en el ámbito comunitario. Entre estos se encuentran la BC-Net (Business Cooperation Network) y la BRE (Bureau de Rapprochement des Entreprises), de los cuales son miembros todos los integrantes de COOPECO y RIOST, ésta última especializada en la subcontratación. En América Latina, vinculados con la ECE se encuentran la red de subcontratación ALABSUB y el sistema TIPS (Technological Information Promotion System).

#### *b) MED-Invest y ASIA-Invest*

Estos dos programas (dirigidos a los países del Mediterráneo y Asia, respectivamente) comparten la misma filosofía, los objetivos y, en

gran medida, el *modus operandi* con el programa AL-Invest. Como en el anterior, se utilizan elementos y programas ya existentes en la Unión Europea que se amplían a ambas zonas. Entre estos destacan el Europartenariat e Interprise. Además se promueven las exportaciones, se facilita el acceso al crédito, se presta asesoría, se apoya la creación de empresas o se ofrecen becas de estudio y formación.

### c) Otros programas

Destacamos los siguientes:

- El programa SYNERGY se propone mejorar la situación mundial de la energía a largo plazo proporcionando ayuda a terceros países para tomar decisiones políticas apropiadas en este campo. A la espera de su aprobación hasta el año 2000, Synergy puede aplicarse en aquellos proyectos presentados durante 1997. En esta etapa el programa se dirige a la financiación de actividades relativas al asesoramiento y la formación de la política energética, el análisis y las previsiones en el campo energético, la organización de conferencias y seminarios y el apoyo a la cooperación transregional. La participación en licitaciones y contratos está abierta a todas las personas físicas y jurídicas de los Estados miembros y de los Estados beneficiarios. Algunos de los países que se han beneficiado se encuentran en América Latina, Europa central y oriental y el Mediterráneo, entre otros.
- El programa "América Latina-utilización óptima de los recursos energéticos" (ALURE) tiene por objetivo la adaptación de las políticas energéticas de los países de América Latina a los nuevos desafíos económicos, sociales y medioambientales. Los beneficiarios son, por parte europea, las agencias de gestión de la energía y/o del medio ambiente, compañías de gas y electricidad y organismos financieros especializados. Por parte latinoamericana se pueden acoger organizaciones regionales especializadas, ministerios o comisiones nacionales de la energía, compañías de gas y electricidad y organismos de reglamentación o privatización.

### 8.3. La cooperación descentralizada

Una de las tendencias actuales, con posibilidades de ampliarse en el futuro, es la realización de las acciones de cooperación al desarrollo a

través de organizaciones que forman parte de la “sociedad civil” (ONGD, gobiernos locales, asociaciones, cooperativas, empresas, sindicatos, etc). Esta es la llamada “cooperación descentralizada” que aparece por primera vez en el Convenio de Lomé IV aplicada a la cooperación de carácter financiero, técnico y económico. Tiene dos características principales. Por una parte, no se trata tanto de un instrumento distinto sino que su novedad reside, sobre todo, en su enfoque, diferente a los tradicionales. Por la otra, cubre todas las zonas geográficas que son objeto de la cooperación comunitaria.

En 1998, el Consejo aprueba el Reglamento (CE) nº 1659/98 sobre la cooperación descentralizada. Esta norma subraya su importancia, definiéndola como un nuevo enfoque en la cooperación al desarrollo que sitúa a los participantes en el centro mismo de la ejecución. Prevé la cofinanciación de acciones con agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad Europea y de los países en desarrollo. Dichos agentes pueden ser poderes públicos locales, organizaciones no gubernamentales, agrupaciones profesionales y grupos de iniciativas locales, cooperativas, sindicatos, organizaciones de mujeres o de jóvenes, instituciones de enseñanza de distintos niveles y centros de investigación, iglesias y otras asociaciones que puedan aportar una contribución específica al desarrollo. Sus actividades pueden referirse a los siguientes ámbitos:

- Desarrollo de los recursos humanos y técnicos, desarrollo local, rural o urbano, en los sectores social y económico de los PVD.
- Información y movilización de los agentes de la cooperación descentralizada.
- Apoyo al fortalecimiento institucional y al refuerzo de la capacidad de acción de dichos agentes.
- Apoyo y seguimiento metodológico de las acciones.

Estas acciones han de estar dirigidas a fomentar:

- Un desarrollo más participativo, que responda a las necesidades y a las iniciativas de las poblaciones de los países en desarrollo.
- Una contribución a la diversificación y refuerzo de las sociedades civiles y a la democratización “desde abajo” en estos países.

- La movilización de los agentes de la cooperación descentralizada de la Comunidad Europea y de los países en desarrollo a favor de estos objetivos en el marco de programas estructurados.

Con estas características y con los actores mencionados podemos destacar también los siguientes programas:

- “América Latina Formación Académica” (ALFA). La Comisión Europea decide crearlo en marzo de 1994. Dotado inicialmente con 40 millones de ecus, supone la puesta en práctica de uno de los ejes de acción establecidos por el Reglamento (CE) n° 443/92 citado anteriormente y forma parte de las líneas de acción definidas en los acuerdos de “tercera generación” concluidos entre la Comunidad Europea y los países y regiones de América Latina.

Sus objetivos son la promoción de la mejora del potencial científico y tecnológico y, en general, del contexto económico, social y cultural, mediante acciones de formación y de transferencia de conocimiento, favoreciendo la formación y la investigación en el marco de la cooperación regional. En este sentido, las acciones de formación de recursos de alto nivel han sido consideradas como prioritarias. Se inspira en experiencias europeas similares como son los programas Erasmus, Commett, Tempus, etc. Implica la cooperación entre instituciones de enseñanza superior de América Latina y Europa, y la creación de redes de instituciones de enseñanza superior para la realización de actividades académicas conjuntas, la movilidad de posgraduados, estudiantes universitarios y otras actividades que contribuyan a la integración regional de los países latinoamericanos.

Las actividades se agrupan en dos subprogramas. El subprograma A se refiere a la cooperación para la gestión institucional (gestión académica y administrativa; reconocimiento de títulos; mejora, adaptación y armonización de currícula; cooperación universidad-empresa; innovación y sistematización de la tarea educativa; evaluación institucional). El subprograma B trata la cooperación para la formación científica y tecnológica (apoyo de programas académicos; diseño de proyectos conjuntos de investigación). Los estudios priorizados son los de ciencias sociales y económicas, ingenierías y ciencias de la salud.

Sólo pueden participar organizaciones de enseñanza superior de América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) y de la Unión Europea. Esta participación se canaliza a través de redes en las que se encuentren integradas al menos cinco instituciones de enseñanza superior de cinco países diferentes, de los cuales al menos tres serán de la Unión Europea y dos de América Latina. Los proyectos se presentan a la Comisión Europea.

- URB-AL y Asia-Urbs. Son programas destinados a promover la colaboración directa y duradera entre municipios europeos y latinoamericanos y entre municipios europeos y asiáticos, a través de encuentros, intercambios y la transferencia de conocimientos y experiencias en temas tales como las políticas sociales urbanas, el medio ambiente urbano u otros directamente relacionados con las ciudades.

El URB-AL se crea en 1996 con una dotación de 14 millones de ecus. Está dirigido al conjunto de ciudades, regiones y demás colectividades locales y territoriales de la Unión Europea y de América Latina. Constituye un marco de intercambios y de reflexión entre las distintas administraciones locales de la Comunidad y de América Latina directamente implicadas en los temas de la problemática urbana. Sus finalidades son abrir una dinámica de asociación y crear un movimiento de cooperación entre los agentes locales de ambas regiones, establecer nuevos contactos, suscitar las condiciones de asociación y multiplicar los intercambios, instituir un marco horizontal y descentralizado para el intercambio de experiencias y de conocimientos técnicos, fomentar la creación de nuevas redes, potenciar la cooperación Sur-Sur, y reforzar una colaboración real entre los dos continentes hacia la búsqueda de soluciones comunes y equilibradas a los problemas de ambas regiones.

Está basado en el Reglamento (CE) nº 443/92 y en las conclusiones del Consejo relativas al reforzamiento de la cooperación entre la Comunidad Europea y América Latina para los años 1996-2000. Se ejecuta mediante actividades de reforzamiento de la dimensión internacional de las ciudades y regiones, y mediante la

realización de acciones comunes. Éstas consisten en la celebración de encuentros bienales entre alcaldes y representantes de ciudades, regiones y otras colectividades de la Unión Europea y de América Latina; la celebración de seminarios temáticos destinados a dirigentes representantes electos, expertos o profesionales de los municipios, regiones y restantes colectividades interesadas en la problemática urbana; y la organización de redes temáticas resultantes de la celebración de cada seminario.

El funcionamiento mediante redes permite el intercambio de expertos de la Unión Europea y de América Latina. El programa dura, en un principio, cuatro años y se subdivide en dos fases de diez meses (dar a conocer el programa y preparación de los dos primeros seminarios temáticos) y treinta y ocho meses (realización de los ocho seminarios temáticos; organización de redes; y comienzo de las acciones, de los intercambios de expertos y de los posibles proyectos piloto). El programa cuenta con un comité técnico de alto nivel formado por expertos de la Unión Europea y de América Latina, que asiste a la Comisión en la adopción de decisiones; y una secretaría técnica externa que asiste a los servicios de la Comisión en todas las tareas relacionadas con la ejecución y el seguimiento del programa.

El programa Asia-Urbs, por su parte, es similar al que acabamos de describir.

#### **8.4. La cofinanciación de proyectos a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD)**

Dentro de los actores de la cooperación descentralizada destacan las ONGD, las cuales, por su significación en este ámbito, cuentan desde hace años con líneas de cofinanciación dirigidas a los proyectos que ejecutan. En la realización de las actividades de cooperación al desarrollo se establece una estrecha relación entre las ONGD y la Comisión Europea. En este sentido se produce una división de tareas entre ambas partes. La Comisión, que como vimos en el apartado 2 es la institución encargada de concebir y ejecutar la política comunitaria y



también el presupuesto, elige los proyectos a cofinanciar. Esta financiación puede llegar, en las líneas más usuales, hasta el 50% del coste total, exigiendo a la vez que un 15% de los costos del proyecto provengan de fuentes privadas europeas. Por su parte, la ONGD identifica, formula, cofinancia, ejecuta y lleva a cabo el seguimiento del proyecto. Si está actuando en coordinación con otra ONG del Sur participa en la formulación, cofinancia, promueve la ejecución, y, en su caso, presta asesoramiento técnico y evalúa el proyecto.

En la relación ONGD-Unión Europea, existe un Comité de Enlace, ubicado en Bruselas, que constituye una estructura representativa de las ONG europeas a la vez que una instancia de difusión de la política, el trabajo y los recursos de la Unión Europea en materia de cooperación al desarrollo y ayuda de emergencia. También se encuentra entre sus tareas mejorar el acceso de las ONGD a las diversas fuentes de financiación.

Las ventajas que se derivan de la realización de una parte de la cooperación al desarrollo europea a través de las ONGD son, entre otras, un conocimiento más cercano de la realidad de las sociedades del Sur y un acceso directo a su población; enfoques más participativos en el diseño de sus acciones; una mayor flexibilidad y rapidez de respuesta; y una mayor eficiencia económica.

Aunque las ONGD europeas realizaban actividades de cooperación con anterioridad, no es hasta los años setenta cuando se empiezan a crear sistemas de cofinanciación de sus proyectos. En 1976 se crea por primera vez en el presupuesto comunitario una línea específica para cofinanciar proyectos de desarrollo a través de estas instituciones. En 1979 se amplía a actividades de sensibilización de la opinión pública europea sobre los problemas del subdesarrollo y, posteriormente, se van creando nuevas líneas de cofinanciación a las que tienen acceso las ONGD.

Las actividades que se cofinancian con ONGD y otros organismos gubernamentales y/o descentralizados de la sociedad civil en el ámbito de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria se recogen en la tabla siguiente:

**TABLA 4. Actividades de Cofinanciación CE-“Sociedad civil”**

Línea presupuestaria	Naturaleza de la acción	Dotación (millones de ecus)	
		1997	1998
A-3040 <sup>(1)</sup> / A-3029 <sup>(2)</sup>	Apoyo a organizaciones internacionales no gubernamentales de la juventud	1'3	0'55
B7-6000	Proyectos de desarrollo en los PVD y de sensibilización en Europa realizados por ONG	160	200
Art. 252-253 Lomé IV	Microproyectos FED	0'3	0'3
Art. 255 Lomé IV	Apoyo a los refugiados, repatriados y desplazados	100	120
A-3041	Créditos destinados a las organizaciones internacionales no gubernamentales que trabajan a favor de la instauración de una jurisdicción penal internacional	0'3	
B3-4110	Actividades a favor de los emigrantes comunitarios y no comunitarios	10'115	8'4
B3-4113	Medidas para la integración de refugiados	(1)	10
B3-4114	Apoyo a acciones de lucha contra el racismo, la xenofobia y el antisemitismo	8	5
B7-200/B7-201/B7-202	Ayuda alimentaria y acciones de apoyo a la seguridad alimentaria incluidos programas de almacenamiento y sistemas de alerta rápida para la ayuda alimentaria	530	530
B7-210	Apoyo a la población de los PVD y de los terceros países víctimas de catástrofes	148'10	158'10
B7-212	Ayuda a los refugiados, repatriados y desplazados en los PVD-ALA no asociados al convenio de Lomé	59'35	59'35
B7-214	Ayuda humanitaria de urgencia a las poblaciones de los países de Europa central y Oriental (ECHO)	98	98
B7-215	Ayuda humanitaria de urgencia a las poblaciones de los Nuevos Estados Independientes y de Mongolia	45	45
B7-217	Ayuda humanitaria a los refugiados y desplazados en los PVD (ECHO)	17	17

B7-219	Apoyo operativo, prevención de catástrofes e intervenciones humanitarias (ECHO)	7	7
B7-320	Cooperación con Sudáfrica (PERD)	127'5	127'5
B7-321	Programas de rehabilitación en África austral	17'5 <sup>(4)</sup>	10
B7-410	MEDA- medidas complementarias de las reformas de las estructuras económicas y sociales de los terceros países mediterráneos	836'7	848'5
B7-420	Acciones comunitarias relacionadas con los acuerdos de paz celebrados entre Israel y la OLP	50	50
B7-610	Formación y sensibilización de la opinión pública europea y educación para el desarrollo	4'5	4'5
B7-611	Mujer y desarrollo (ACP y ALA/MED)	5	5
B7-6200	Medio ambiente en los PVD	15	15
B7-6201	Protección de bosques tropicales	50	50
B7-6210	Programa de acciones de cooperación Norte-Sur en el ámbito de la lucha contra las drogas ilegales y la toxicomanía	8'9	8'9
B7-6211	Lucha contra el Sida en los PVD	15	64'8 <sup>(5)</sup>
B7-631	Ayudas a las políticas y programas demográficos en los PVD	8	8
B7-641	Acciones de rehabilitación y reconstrucción de los PVD	62'5	50
B7-643	Cooperación descentralizada en los PVD	5	4
B7-661	Participación de la Comunidad en las acciones de minas antipersonas	7	7
B7-7020	Derechos humanos y democracia en los PVD	17	17

B7-7021	Derechos humanos y democracia en África austral		5
B7-703	Apoyo al proceso democrático y al respeto de los derechos humanos en América Latina		12'625
B7-7040	Actividades de organizaciones que persiguen objetivos relacionados con los derechos humanos	13'3	14'7
B7-708 <sup>(1)</sup> /B7-706 <sup>(2)</sup>	Subvenciones para determinadas actividades de organizaciones que trabajan en apoyo de las actividades de tribunales penales internacionales y de la constitución de un Tribunal penal internacional permanente	3	3
B7-707 <sup>(1)</sup>	Apoyo a los centros de rehabilitación para víctimas de torturas y violaciones de los derechos humanos	6	
B7-707 <sup>(2)</sup>	Derechos humanos y democracia en los países de Asia		5
B7-500/B7-7000 <sup>(1)</sup>	Ayuda para la reconstrucción económica de los países de Europa Central y Oriental (PHARE)	72'5 <sup>(6)</sup>	72'5 <sup>(6)</sup>
B7-710	Programa especial para la democracia y el buen gobierno en Nigeria		3

(1) Datos de 1997.

(2) Datos de 1998.

(3) Se consigna un crédito de 10 millones de ecus en el capítulo B0-40, correspondiente a "Reservas y previsiones".

(4) Se consigna un crédito de 2'5 millones de ecus en el capítulo B0-40, correspondiente a "Reservas y previsiones".

(5) Presupuesto CE y FED.

(6) Presupuesto acumulado de los años 1994 a 1997.

■ No existe (1997) o Desaparece (1998).

Fuente: Elaboración propia a partir de la "Reseña comentada de los recursos comunitarios disponibles para la financiación de actividades de ONG y de otros organismos gubernamentales y/o descentralizados de la sociedad civil en el ámbito de la cooperación al desarrollo y de la ayuda humanitaria". Comisión Europea, Abril 1997 y 1998, y el Presupuesto de las Comunidades Europeas (1998).

Según el Informe de la Comisión Europea de 17 de marzo de 1998, en 1996 se cofinancia 824 proyectos de cooperación con ONGD.

En 1997 los créditos asignados a la cooperación con las ONGD y a la cooperación descentralizada se elevaron, a 170 y 5 millones de ecus, respectivamente, lo que permitió la financiación de 679 proyectos de cooperación con las ONGD (de ellos 530 en países en desarrollo, 149 de sensibilización de la opinión pública europea y 14 de cooperación descentralizada).

El Consejo aprueba en 1998 el Reglamento (CE) nº 1658/98 donde se regula la cofinanciación con organizaciones no gubernamentales de desarrollo europeas de acciones en los ámbitos que afectan a los países en desarrollo. En él se establecen los elementos que deben reunir las ONGD. Éstas son:

- Estar constituidas como organizaciones autónomas sin fines lucrativos en un Estado miembro con arreglo a la legislación de dicho Estado.
- Tener su sede en un Estado miembro que sea el centro principal de todas las decisiones relativas a las acciones cofinanciadas.
- La mayor parte de sus recursos financieros deben ser de origen europeo.

Por su parte, también se fija la tipología de las acciones que puede cofinanciar la Comunidad Europea. Incluye las siguientes:

*a) Las acciones dirigidas a satisfacer de forma directa las necesidades fundamentales de las poblaciones desfavorecidas en los países en desarrollo.*

Se da prioridad a las propuestas basadas en iniciativas de los interlocutores en dichos países. Estas acciones deben tener como objetivo la lucha contra la pobreza y la mejora de la calidad de vida y la capacidad endógena de los beneficiarios. Estas acciones se refieren especialmente al desarrollo local rural y urbano en los sectores sociales y económicos y al desarrollo de los recursos humanos. Se presta una atención especial a las que vayan dirigidas a:

- El refuerzo de la sociedad civil y del desarrollo participativo; la promoción y la defensa de los derechos humanos y de la democracia.
- El papel de la mujer en el desarrollo.
- El desarrollo sostenible.
- La defensa de las culturas amenazadas.
- La protección y la mejora de la situación y los derechos de los niños en los países en desarrollo.

*b) Las acciones de sensibilización y de información de la opinión pública europea sobre los problemas de desarrollo en los PVD y sobre las relaciones entre éstos y los países industrializados.*

Su objetivo es la movilización de la población europea a favor del desarrollo y de estrategias y acciones que tengan repercusiones positivas sobre las poblaciones del Sur. La Comunidad presta especial atención a las actuaciones que:

- Hagan hincapié en la interdependencia entre los Estados miembros y los países en desarrollo.
- Estén dirigidas a transmitir un mensaje capaz de movilizar a la población a favor de un mejor equilibrio Norte-Sur.
- Fomenten la colaboración entre ONGD.
- Permitan la participación activa de los interlocutores de los países en desarrollo.

*c) Las acciones que tengan como objetivo reforzar la cooperación y coordinación entre las ONG de los Estados miembros y entre aquellas y las instituciones comunitarias y que estén dedicadas, entre otros fines, a apoyar el fortalecimiento de redes de intercambio de información y de comunicación apropiadas.*

### 8.5. La ayuda humanitaria

La Comunidad Europea interviene en las operaciones de ayuda humanitaria desde finales de los años sesenta. La aparición de nuevos conflictos armados en África, Asia y Europa —como en la antigua Yugoslavia o en la antigua Unión Soviética— dentro del contexto

de la post-guerra fría, demandó una mayor actuación en este campo y, al tiempo, puso de manifiesto que la actuación de la Comisión Europea no tenía la eficacia requerida, debido a la dispersión de competencias en esta materia entre diferentes direcciones generales y a los recurrentes problemas de coordinación que esto implicaba.

Para hacer frente a estos problemas, la Comunidad Europea decidió centralizar todos los programas de ayuda humanitaria y de emergencia. En abril de 1992 se creó, en el seno de la Comisión, la Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (*European Community Humanitarian Office*, ECHO). En junio de 1996 el Consejo de ministros estableció el fundamento jurídico detallado de la ayuda humanitaria de la Comunidad, al aprobar el Reglamento (CE) nº 1257/96.

Según este Reglamento, la ayuda humanitaria de la Comunidad comprende las acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección en favor de las poblaciones, en particular las más vulnerables, de los países terceros, y especialmente de los países en desarrollo, víctimas de catástrofes naturales, de acontecimientos de origen humano como conflictos armados, durante el tiempo necesario para hacer frente a las necesidades humanitarias que resulten de estas diferentes situaciones. Esta ayuda abarca, asimismo, acciones de preparación previa ante los riesgos y acciones de prevención de catástrofes o circunstancias excepcionales semejantes.

La ayuda humanitaria y de emergencia se ha convertido en uno de los elementos más dinámicos y más visibles de la acción exterior de la Unión Europea. En la actualidad, la U.E. —incluyendo tanto a ECHO como a los Estados miembros— constituyen el principal donante mundial de ayuda humanitaria. En muy pocos años, ECHO se ha convertido, por derecho propio, en uno de los actores principales del sistema internacional en éste ámbito.

Las áreas competenciales que se desprenden del mandato de la Comisión para ECHO y del Reglamento (CE) nº 1257/96 son:

- La ayuda humanitaria —incluyendo la financiación del transporte y distribución de ésta— destinada a las personas que son víctimas

de situaciones de crisis y emergencia, causada por la guerra o por desastres naturales, y a las personas que sufren las consecuencias de situaciones de conflicto político-militar o de guerra civil prolongada.

- La ayuda alimentaria de urgencia que se distribuye a las personas que están amenazadas o sufren la hambruna a raíz de catástrofes naturales o guerras civiles.
- La ayuda destinada a las personas refugiadas y desplazadas y la dedicada a conseguir el reasentamiento o la reinserción de estas personas cuando regresen a su país.
- Las acciones de rehabilitación y reconstrucción de corto plazo que se emprenden, en estrecha colaboración con las estructuras locales, para atenuar los efectos de la crisis y permitir que las poblaciones afectadas alcancen un grado mínimo de autosuficiencia, a través de acciones que contribuyan y sean compatibles con el desarrollo a largo plazo.
- Las acciones de preparación para situaciones de desastres futuros, a través de medidas de planificación y organización local, y de sistemas de alerta rápida.
- Acciones civiles de protección de las víctimas de los conflictos o de situaciones de emergencia, de conformidad con los convenios internacionales vigentes.

ECHO cuenta con un presupuesto que en los últimos años se ha elevado a más de 700 millones de euros anuales. La ayuda humanitaria es una de las modalidades de asistencia que ha crecido más rápidamente, hasta alcanzar el 15% de los desembolsos anuales en 1995. La mayor parte de los fondos procede del presupuesto ordinario de la Comunidad, incluyendo líneas presupuestarias específicas para asistencia a refugiados o ayuda humanitaria a los países del Este y a la antigua URSS. Pero ECHO también gestiona los recursos que están reservados en el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para acciones humanitarias con los países ACP y que representan el 8% del total.

El principal destino de los fondos de ECHO entre 1994 y 1997 ha sido el programa de asistencia en la antigua Yugoslavia. ECHO ha



dirigido el Grupo de Trabajo de la Comunidad Europea (*European Community Task Force*, ECTF) en este territorio. También Ruanda, Burundi y la zona de los “Grandes Lagos” de África Central, Angola, Irak, Sudán o el Cáucaso han sido destinatarios importantes de asistencia de ECHO. En total, son unos 60 países los que reciben asistencia cada año.

Aproximadamente un 40% de los fondos de ECHO se distribuyen a través de ONG, y otro 40% por medio de organizaciones internacionales, y especialmente las agencias del sistema de las Naciones Unidas. Más de 170 ONG han firmado “Acuerdos Marco” con ECHO para agilizar la contratación y la gestión de la ayuda.

### 8.6. La Ayuda alimentaria

El objetivo de esta ayuda es fomentar la seguridad alimentaria y mejorar la situación nutricional de las poblaciones, a través de medidas que contribuyan a un desarrollo económico y social equilibrado en los países beneficiarios.

La Comunidad Europea emprendió operaciones de este tipo en 1968, en el marco del Convenio internacional sobre asistencia alimentaria, (suministrando cereales y, más adelante, leche descremada en polvo, aceite para mantequilla, azúcar y ciertas legumbres). En su origen, la ayuda alimentaria era parte de la Política Agrícola Común (PAC), y se gestionaba conjuntamente por la Dirección General VI (Agricultura) y la Dirección General VIII (Desarrollo) de la Comisión Europea. La Comunidad contaba con grandes existencias almacenadas de estos productos, como consecuencia de las compras a precios de garantía efectuadas en el marco de la Política Agraria Común (PAC). La ayuda alimentaria permitió dar salida a parte de estos excedentes. Sucesivas reformas -a través de los Reglamentos adoptados en 1986 y 1996- la han desvinculado totalmente de la política agraria, le han dado una clara orientación de desarrollo y la han puesto al servicio de estrategias de seguridad alimentaria.

Entre 1990 y 1995 la ayuda alimentaria ha oscilado entre los 500 y los 800 millones de ecus al año. Aproximadamente dos terceras partes se destinan a la compra de productos y el resto a financiar su

transporte y distribución. Actualmente hay tres modalidades de ayuda alimentaria: proyectos para la seguridad alimentaria, ayuda alimentaria de urgencia (gestionada por ECHO) y el programa de ayuda alimentaria estructural.

Dependiendo de cada modalidad, la ayuda alimentaria se distribuye a través de agencias gubernamentales en los países en desarrollo, a través de ECHO, de ONG humanitarias y de desarrollo, y de organizaciones internacionales como el Programa Mundial de Alimentos (PMA). En el marco del Convenio internacional sobre ayuda alimentaria de 1995, la Comunidad Europea y sus Estados miembros se comprometieron a poner a disposición una cantidad mínima anual de 1,7 millones de toneladas de ayuda alimentaria, en efectivo o en especie, en condiciones preferenciales.

Como datos únicamente orientativos, señalamos que en 1995 la Comunidad suministró 1,77 millones de toneladas de cereales (de los cuales 927.000 toneladas en el marco del Convenio sobre ayuda alimentaria), y 230.000 toneladas de leche en polvo, azúcar, aceite vegetal, frutos secos y otros productos por un valor de 25.686 millones de ecus. Una parte de la ayuda alimentaria está destinada a la venta con el fin de proteger los mercados locales. Los beneficios así obtenidos pueden emplearse para financiar otras medidas.

### **8.7. Otras líneas específicas de financiación**

Otras líneas de financiación que con carácter horizontal ha establecido la Comisión Europea son las siguientes:

#### ***8.7.1. Derechos humanos, democracia y desarrollo***

Hasta los años ochenta, la Comunidad Europea contribuía a la defensa de los derechos humanos y la democracia principalmente a través de las posiciones que tanto las instituciones como los Jefes de Estado o de Gobierno europeos adoptaban ante problemas concretos. Estas posiciones eran consecuencia de los valores morales, políticos y legales que fundamentan la identidad europea, particularmente los principios de democracia representativa, el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos.

Sin embargo, no es hasta principios de la década de los noventa cuando la Unión Europea adopta un perfil más activo en este terreno.

- El Consejo Europeo de Luxemburgo de junio de 1991 hace referencia en sus conclusiones a un enfoque que vincula desarrollo, democracia y derechos humanos, y establece los principios y las características principales de una acción política en este sentido.
- Algunos meses más tarde, el 28 de noviembre, el Consejo y los representantes de los Estados miembros adoptaron una resolución sobre derechos humanos, democracia y desarrollo sentando las bases, procedimientos y prioridades para mejorar la consistencia y la cohesión del amplio abanico de iniciativas de cooperación al desarrollo. En concreto, el Consejo de Desarrollo manifiesta que “la Comunidad y sus Estados miembros harán constar de forma explícita la consideración de los derechos humanos como un elemento de sus relaciones con los países en vías de desarrollo”. En la misma se declara la intención de incluir cláusulas en materia de derechos humanos en sus futuros acuerdos de cooperación.
- El Tratado de la Unión Europea de 1992 establece en su artículo J 1.2 que uno de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) es “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Asimismo, el artículo 130 U.2 establece que la política comunitaria de cooperación al desarrollo “contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. Estas disposiciones han sido confirmadas por el Tratado de Amsterdam de 1997.
- En 1993, el Consejo y los Estados miembros hicieron pública una declaración donde se defiende la universalidad de los derechos humanos y el papel central que juegan en el desarrollo, comprometiéndose a apoyar a los países que mantienen procesos de democratización y respetan los derechos humanos y, por el contrario, a adoptar medidas restrictivas si estos procesos se viesen amenazados, aumentando las ayudas en caso de que se hayan producido cambios positivos.

Como consecuencia de estos planteamientos, la Comunidad Europea vincula la cooperación al desarrollo con el respeto de los derechos humanos y de la democracia.

La "Iniciativa europea para la democracia y la protección de los derechos humanos" es una de las acciones más relevantes en esta materia. Dentro de ella se cuentan actividades como la defensa de los derechos humanos, el apoyo a la democracia y al Estado de Derecho, el desarrollo de la sociedad civil, el apoyo a la autoridad pública y la administración, el asesoramiento en asuntos relacionados con los procedimientos electorales y las relaciones interparlamentarias, el apoyo a la pacificación, la reinserción de combatientes, el fomento de unos medios de comunicación libres e independientes, el apoyo a los refugiados, la protección de las minorías y los pueblos indígenas, la rehabilitación de las víctimas de torturas, el fomento de la igualdad hombre-mujer, el fomento del respeto a los derechos del niño, la abolición de la pena de muerte antes del año 2000, o el apoyo para la creación de un Tribunal penal internacional permanente. Le corresponde el capítulo B7-70, dotado en 1998 con 97'4 millones de euros anuales.

Para incidir de modo positivo en el respeto a la democracia y a los derechos humanos, la Unión Europea, además de los mecanismos políticos y económicos con los que cuenta (gestiones públicas o confidenciales, intervenciones en foros internacionales, participación en investigaciones multinacionales, presiones económicas y comerciales), dispone de un mecanismo jurídico específico, en concreto la mencionada "cláusula democrática".

El primer paso que se da en esta dirección se materializa en 1989 en el IV Convenio de Lomé (artículo 5). En él se estableció una cláusula democrática (también llamada "fundamento" de carácter muy genérico), mediante la cual la Comunidad y sus Estados miembros hacían visible su compromiso en favor de los derechos humanos y la democracia y su vinculación con el desarrollo.

Un segundo elemento destacable ha sido la publicación en 1995 de la "Comunicación de la Comisión sobre la inclusión del respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos en los

Acuerdos entre la Comunidad y Terceros países". Se trata de un documento dividido en dos partes. La primera valora la situación hasta la fecha, dando un repaso a las actividades llevadas a cabo en la escena internacional por la Comunidad y sus Estados miembros, sus principios y prioridades y los instrumentos que tiene a su alcance. La segunda parte identifica los retos a corto y medio plazo, exponiendo los temas y fijando los puntos más importantes de una estrategia diseñada para mejorar la consistencia y el impacto de las actividades de la Unión Europea en este ámbito. El documento también establece las líneas maestras de actuación de la Comisión Europea.

Además de las relaciones con los países ACP, la Comunidad Europea incluye la "cláusula democrática" en sus acuerdos de cooperación con los países de América Latina y Asia (Reglamento (CEE) nº 443/92, acuerdos de tercera generación), con los países de Europa central y la antigua Unión Soviética (acuerdos europeos, Phare, Tacis) y con los países mediterráneos (Acuerdos de cooperación, Meda).

Por razones de mayor eficacia jurídica, se comienza a incluir en 1992 la cláusula "elemento esencial" en los Acuerdos con terceros. Dicha cláusula incorpora el respeto de los derechos humanos y de los principios democráticos como un "elemento esencial" de los Acuerdos con Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Uruguay, Paraguay, Perú, Venezuela, Mongolia, Macao, India, África del Sur, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei, Sri Lanka, Nepal, Vietnam, Israel y Egipto.

Otras variedades son la llamada cláusula "báltica" (que permite la suspensión inmediata de la cooperación sin consulta previa) y la llamada cláusula "búlgara" (la más completa hasta el presente al establecer una cláusula general de ejecución con medidas concretas y un procedimiento de consultas previas, combinando la flexibilidad y la amplitud de medidas restrictivas). La primera consta en los Acuerdos celebrados con los tres países bálticos (1992), Albania y Eslovenia. La segunda aparece en los firmados con Mercosur (1995), Bulgaria, Rumania, Federación Rusa, Ucrania, Kirguizistán,

Moldavia, República Checa, Eslovaquia, Kazajstán, Bielorrusia, Marruecos, Túnez, Corea del Sur, Nepal y con los tres países bálticos (a partir de 1995).

Como consecuencia de la Comunicación de la Comisión Europea de 1995 antes citada, el Consejo estableció que todos los acuerdos de la Unión Europea con terceros países deberán incluir la “cláusula democrática” como una cláusula de aplicación basada en el modelo de la “cláusula búlgara”.

### *8.7.2. Protección del medio ambiente*

La dimensión medioambiental debe estar contemplada, desde hace años, en toda medida de cooperación que la Comunidad Europea diseña o apoya. Pero además existen líneas de apoyo específicas en este campo, como las siguientes:

#### *a) Medio ambiente en los países en desarrollo*

La base jurídica la proporciona el Reglamento (CE) nº 722/97. La Comisión presta su ayuda financiera y competencia técnica a las acciones en los países en desarrollo dirigidas a que las poblaciones de dichos países integren más fácilmente en su vida cotidiana la protección del medio ambiente y los conceptos del desarrollo sostenible. Las áreas de actuación concretas son las siguientes:

- Asistencia a los PVD en la elaboración y ejecución de estrategias nacionales para un desarrollo sostenible y equitativo.
- Mejora de las políticas y prácticas de administración y conservación de ecosistemas, utilización sostenible de recursos naturales renovables y utilización respetuosa de los recursos naturales no renovables.
- Preservación de la diversidad biológica.
- Preservación de las zonas de elevada influencia medioambiental y/o ecosistemas transregionales.
- Mejora de las prácticas de conservación de los suelos y de gestión en los sectores de la agricultura, la ganadería, los bosques y la lucha contra la desertización.

- Mejora del medio ambiente y de la ordenación del territorio.
- Utilización y transferencia de tecnologías adaptadas a los condicionamientos y a las necesidades medioambientales locales, sobre todo en el ámbito de la energía y, en particular, en el de las energías renovables.
- Acciones encaminadas a evitar las emisiones nocivas para el clima.
- Ayuda a la adaptación de los procesos de producción en los países en desarrollo, entre otras cosas mediante incentivos basados en el mercado, y sensibilización de los agentes económicos y los interlocutores sociales hacia los condicionamientos medioambientales que pueden influir en los intercambios comerciales.
- Sensibilización de las poblaciones locales, en particular fomentando campañas informativas, hacia el concepto de desarrollo sostenible.
- Iniciativas encaminadas a la protección de los ecosistemas y de los hábitats así como al mantenimiento de la diversidad biológica.

Los proyectos cofinanciados en 1997 en ésta línea sumaron 15 millones de ecus y abarcaron la lucha contra la desertificación, la conservación de la biodiversidad, la gestión del agua y la promoción de métodos de ganadería respetuosos del medio ambiente. Para 1998 estas actividades están dotadas con 15 millones de ecus.

#### *b) Conservación de los bosques tropicales*

La base jurídica de esta acción se encuentra en el Reglamento (CE) nº 3062/95. La Comisión presta apoyo a las medidas destinadas a fomentar la conservación y la gestión sostenible de los bosques tropicales y su diversidad biológica, procurando asegurar las mejores condiciones de vida a las poblaciones locales. Las medidas prioritarias son las siguientes:

- La conservación de los bosques tropicales primarios y de su biodiversidad y la renovación de los bosques tropicales que hayan sido dañados.
- La gestión sostenible de los bosques destinados a la producción de madera y otros productos.
- La definición y el desarrollo de sistemas de certificación dotados de mecanismos independientes de evaluación de la madera producida

en los bosques tropicales de acuerdo con los principios acordados de una gestión sostenible de los bosques.

- La información previa de las poblaciones de los bosques y su posterior adhesión tanto en la determinación como en la planificación y la ejecución de las medidas.
- La formación para hacer frente a las necesidades de capacitación de las poblaciones locales y del personal de gestión y de investigación de los bosques, para crear la legislación necesaria, brindar un mayor apoyo político y social y favorecer el reforzamiento de las organizaciones y asociaciones que actúan a favor de la conservación de los bosques.
- Una política de investigación estratégica con objeto de proporcionar los conocimientos necesarios para la conservación y la gestión sostenible de los bosques.
- La creación de “zonas de seguridad” que contribuyan a la conservación o a la regeneración de los bosques tropicales.
- La elaboración y ejecución de planes de gestión forestal destinados a conservar los bosques tropicales y a fomentar la producción sostenible de madera y de otros productos del bosque.

En 1997 se apoyaron diversos proyectos en el marco de la línea presupuestaria B7-6201 para la conservación de los bosques tropicales, la Comisión participó en un programa piloto con el mismo fin en Brasil y en la puesta en marcha de un dispositivo de prevención de los incendios forestales y de la lucha contra los declarados en el Sudeste asiático. En 1998 se comprometen, por el presupuesto comunitario, 50 millones de ecus.

### *8.7.3. Mujer y desarrollo*

La Comunidad Europea ha diseñado su política “mujer y desarrollo” con dos líneas de acción. En primer lugar, contribuyendo a aportar a la mujer los medios necesarios para mejorar su productividad y sus ingresos, teniendo en cuenta la dimensión de género en el momento de la asignación de los medios de producción, capitales y tecnología, educación, créditos, etc. En segundo lugar, contribuyendo a



favorecer el desarrollo de los recursos humanos a través de la educación, y los servicios de planificación familiar y sanitarios.

El IV Convenio de Lomé recoge ya estos principios y, de igual forma, se van introduciendo progresivamente en los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y los países de Latinoamérica y Asia.

El 20 de diciembre de 1995, el Consejo aprueba una resolución titulada "Integrar las cuestiones de género en la cooperación al desarrollo". En este documento se entienden por género "los papeles diferentes e interrelacionados, responsabilidades y oportunidades del hombre y de la mujer, que son culturalmente concretos y socialmente estructurados y que pueden sufrir modificaciones en el tiempo como resultado de las intervenciones políticas". Los principios que guían a las acciones de cooperación de la Comunidad y de los Estados miembros son los siguientes:

- Los análisis de género en todos sus niveles deben ser centrales en la concepción, diseño y puesta en práctica de todas las intervenciones y políticas de desarrollo, así como en el seguimiento y la evaluación.
- Hombres y mujeres deben participar y beneficiarse del proceso de desarrollo en un plano de igualdad.
- Reducir los desequilibrios de género es una prioridad para la sociedad en su conjunto.
- El análisis de las desigualdades entre hombres y mujeres debe ser un criterio clave a la hora de valorar los fines y los resultados de las intervenciones y políticas de desarrollo.
- La cooperación al desarrollo debe fomentar y apoyar cambios en actitudes, estructuras y mecanismos a los niveles político, legal, comunitario y doméstico en orden a reducir desigualdades de género y en particular:
  - Debe promover en todos los niveles una participación completa e igualitaria en el proceso de toma de decisiones y en la distribución del poder político.
  - Debe promoverse el empoderamiento económico y el acceso y control igualitario sobre los recursos económicos.

- Debe ser fomentado el acceso igualitario y el control sobre las oportunidades de desarrollo social.

La dotación de la línea B7-611 promueve y apoya la aplicación de la citada resolución. Su reflejo en el presupuesto de 1998 son 5 millones de ecus comprometidos. En la actualidad, se encuentra en proceso de aprobación un Reglamento en esta materia y cuya propuesta data de 1997.

#### *8.7.4. Lucha contra la droga y las toxicomanías.*

El Reglamento (CE) nº 2046/97 es aprobado para llevar a cabo acciones de cooperación en materia de lucha contra las drogas ilegales y toxicomanías en los países en desarrollo, dando prioridad a los países que hayan demostrado, al más alto nivel, la voluntad política de solucionar el problema de los estupefacientes. Las actividades contempladas son las siguientes:

- Desarrollo de la capacidad institucional, en particular para:
  - Aplicar los planes directores nacionales de lucha contra las drogas ilegales por parte de los países en desarrollo.
  - Aplicar los acuerdos entre la Comunidad Europea y determinados países en desarrollo, en particular en el ámbito de la lucha contra el desvío de "precursores" —es decir, de sustancias químicas empleadas por la producción de drogas ilegales— y contra el blanqueo de dinero.
- Reducción de la demanda, en particular mediante el análisis del fenómeno local y el establecimiento de mecanismos de control del comercio y del consumo de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas, el tratamiento y la reintegración de los toxicómanos y la reducción de los riesgos.
- Promoción de proyectos piloto de desarrollo alternativo, definidos como procesos destinados a combatir y eliminar la producción de drogas ilícitas a través de medidas de desarrollo rural en el contexto de un crecimiento económico nacional constante. Dichos proyectos deben incluir medidas económicas y sociales que tengan en cuenta los factores que contribuyen a la producción ilícita, así como medidas capaces de facilitar una mejor utilización de las preferencias comerciales.

- Financiación de estudios, seminarios y reuniones que posibiliten intercambiar experiencias en los ámbitos mencionados.

El citado Reglamento establece también una base jurídica para la línea presupuestaria B7-6210 relativa a la cooperación Norte-Sur en la lucha contra la droga. Con cargo a esta línea, dotada en 1997 con 8,9 millones de ecus, se han ejecutado medidas de cooperación en los campos de adopción de estrategias nacionales de lucha contra la droga por los países que aún no disponen de las mismas, apoyo institucional, ayuda técnica al desarrollo alternativo, ayuda técnica a la prevención y tratamiento de las toxicomanías y de reducción de la oferta mediante la lucha contra los cultivos, transformación, tránsito ilícito y blanqueo de dinero. En 1998, esta línea mantiene la dotación de 8'9 millones de ecus con fines similares.

#### *8.7.5. Lucha contra el VIH/Sida*

En 1997, el Consejo aprobó el Reglamento (CE) nº 550/97 que dota de fundamento jurídico a la línea presupuestaria B7-5046 relativa a acciones en el ámbito de la lucha contra el VIH/Sida en los países en desarrollo. Su objetivo es combatir la expansión de la epidemia y ayudarles a hacerse cargo de sus consecuencias sobre la salud y el desarrollo social y económico. Según dicho Reglamento, el programa se dirige de forma prioritaria a los países más pobres, a los menos avanzados y a las capas menos favorecidas de la población de los países en desarrollo. Los objetivos prioritarios específicos son los siguientes:

- Reducir la transmisión del VIH/Sida y la propagación de otras enfermedades transmisibles por vía sexual y perinatal.
- Reforzar el sector de la sanidad y los sectores sociales para permitirles hacer frente a las cargas crecientes vinculadas a la expansión de la epidemia.
- Apoyar a los gobiernos y a las comunidades en la evaluación de las repercusiones de la epidemia sobre los distintos sectores de la economía y sobre los grupos sociales, así como en la definición y aplicación de estrategias para hacer frente a las mismas.
- Desarrollar los conocimientos científicos sobre la epidemia y sobre

los efectos de las intervenciones, con vistas a mejorar su calidad, con exclusión de la investigación fundamental.

- Luchar contra las discriminaciones y la exclusión social y económica de las personas afectadas por el VIH/Sida.

En el Presupuesto de 1998 se comprometen en la partida B7-6211, referente a los programas sanitarios y la lucha contra el VIH/Sida en los países en desarrollo, 14'8 millones de ecus destinados a financiar:

- Proyectos de asistencia sanitaria primaria relacionada con el Sida.
- Campañas de sensibilización.
- Medidas de lucha contra la transmisión sexual por vía sanguínea y perinatal del virus.
- Investigación relacionada con estas enfermedades.
- Asesoramiento y apoyo psicosocial a las personas afectadas por el Sida y a su entorno social.
- Acciones que refuercen la capacidad de la Unión Europea para movilizar recursos técnicos al servicio de los países en desarrollo.
- Ayudas para las organizaciones activas en relación con el Sida y para las autoridades sanitarias locales, regionales y nacionales.
- Ayudas a la formación y a la información con el fin de mejorar los resultados de los objetivos específicos anteriormente citados.

#### *8.7.6. Población y demografía*

Las políticas de apoyo a acciones demográficas tienen su fundamentación jurídica en el Reglamento (CE) nº 1484/97 relativo a las ayudas a las políticas y programas demográficos en los países en desarrollo.

La partida B7-631 está destinada a ayudas a las políticas y programas demográficos de los países en desarrollo. En el presupuesto de 1998 están consignados 8 millones de ecus. Este monto se destina a cubrir la financiación de acciones dirigidas a ayudar a los países en desarrollo en Asia, América Latina, la cuenca mediterránea y África para concebir, ejecutar y evaluar programas demográficos.

Dichos programas han de centrarse en los servicios de salud genésica y materno-infantil dirigidos al conjunto de la población, y en particular destinados a las mujeres. Están contempladas, entre otras, acciones de formación, de investigación y de cooperación con organizaciones no gubernamentales e internacionales, con administraciones y organismos públicos nacionales, provinciales y locales, así como con las organizaciones de ámbito comunitario, incluidas las organizaciones de mujeres, y los agentes públicos y privados.

Esta partida puede ir dirigida también a la financiación de estudios, investigaciones y medidas que permitan una mejor comprensión del problema de la migración internacional. Se destina, además, a financiar los proyectos de estudios y las acciones piloto de carácter innovador que tengan como objetivo directo la mejora de la salud genésica y la reducción de la mortalidad materna e infantil en los países en desarrollo. Se trata de priorizar la prevención de las infecciones y otras causas de mortalidad, incluida la salud reproductiva.



**CAPÍTULO IV.**  
**La cooperación al desarrollo**  
**española**





## **1. España, de país receptor a donante: la evolución de la política española de cooperación al desarrollo**

### **1.1. La configuración inicial de la política española de cooperación, 1970-1991**

España, debido a su desarrollo económico relativamente reciente y a otros condicionantes históricos, pasa de ser receptor a donante de ayuda en un plazo de tiempo breve. España comienza a ser receptora a mediados de los años cincuenta, período en que el régimen de Franco aprovecha el contexto internacional de la Guerra Fría para aproximarse a los Estados Unidos y superar el rechazo internacional y el aislamiento en el que se encontraba. Entre 1953 y 1960 el gobierno español normaliza las relaciones con Estados Unidos y se logra la incorporación a las Naciones Unidas y a otros organismos internacionales, como el FMI y el Banco Mundial. A partir de 1955, España comienza a recibir ayuda estadounidense como consecuencia de los acuerdos entre Franco y Eisenhower, y desde 1960 se convierte en receptora de créditos del Banco Mundial.

En los años setenta, España deja de recibir asistencia, se convierte en donante y empieza a desarrollar una incipiente política de cooperación, debido por una parte al rápido proceso de industrialización que había experimentado y por otra a la creciente participación de España en la comunidad internacional, especialmente tras la muerte del general Franco en 1975.

Entre los acontecimientos de esta década conviene señalar los siguientes:

- En 1970 se crea la Dirección General de Cooperación Técnica Internacional adscrita al Ministerio de Asuntos Exteriores y responsable de la asistencia externa que España recibe y presta a otros países.
- España se incorpora a distintos organismos internacionales de ayuda al desarrollo en calidad de socio y/o donante. Es miembro fundador del Fondo Africano de Desarrollo desde 1974, y es miembro del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) desde 1976.
- El Gobierno español crea, en 1976, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) mediante Real Decreto-Ley 16/76 del 24 de agosto. Los créditos concedidos con cargo al FAD tienen como objetivo principal promover las exportaciones y apoyar el proceso de internacionalización de las empresas españolas. Ahora bien, debido a que constituyen préstamos que se realizan en condiciones concesionales destinados a estimular el desarrollo de los PVD, también se consideran ayuda oficial al desarrollo. La creación de los FAD ha contribuido a otorgar al Ministerio responsable de los mismos (Comercio y Turismo, actualmente Economía y Hacienda) el importante papel que ha tenido hasta la fecha en el ámbito de la cooperación española.
- En 1977 España firma el último convenio de préstamo con el Banco Mundial, con lo que deja de ser receptor de asistencia de esta institución. En 1981, España deja de ser considerada receptora de ayuda y, en 1983, solicitó salir definitivamente de la lista del CAD de países receptores de AOD.

A lo largo de los años ochenta España va configurando la política de cooperación al desarrollo como una política de Estado, y

definiendo con cierta precisión sus objetivos, al mismo tiempo que va estableciendo su marco institucional. A este proceso de expansión de la política de cooperación contribuyen diversos factores internos y externos, entre los que cabría mencionar los siguientes:

- La plena normalización de las relaciones internacionales de España y el ejercicio de una política exterior adaptada a la realidad democrática del país, principalmente a partir de los años ochenta. La cooperación al desarrollo va a constituirse como uno de los instrumentos de dicha política.
- La adhesión desde 1986 a las Comunidades Europeas. A partir de este momento España canaliza una proporción significativa de su AOD —y la mayor parte de la AOD multilateral— a través del presupuesto de la Comunidad y de las aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo (FED) con el que se financia la cooperación con los países ACP signatarios del Convenio de Lomé.
- La participación directa de la sociedad civil española y sus crecientes demandas y expectativas, que se expresan principalmente a través de las actividades realizadas por ONGD que van teniendo progresivamente mayor presencia a partir de estos años.

En este período de expansión y de definición de políticas que va tomando forma a partir de los factores ya citados, se dan también algunos acontecimientos concretos de cierta relevancia:

- En la primera mitad de la década, España se adhiere al Convenio de Ayuda Alimentaria y se incorpora a los bancos multilaterales de los que aún no era miembro: el Banco Africano de Desarrollo (BAfD) en 1984, y al Banco y el Fondo Asiático de Desarrollo en 1986.
- En 1985 se crea la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) en el Ministerio de Asuntos Exteriores.
- En 1986 se crea la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), con la finalidad de coordinar la acción de

los doce ministerios que, en mayor o menor medida, desarrollan programas de cooperación.

- En 1987 el Consejo de Ministros aprueba las primeras “Líneas Directrices de la Política Española de Cooperación al Desarrollo”. Se reafirma el objetivo de alcanzar el 0,7% del PIB para 1992 —un objetivo incumplido— y se identifican los sectores y las áreas geográficas prioritarias para la cooperación española.
- En 1988 se crea la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), como organismo autónomo adscrito a la SECIPI del Ministerio de Asuntos Exteriores. Está encargado de la ejecución de la cooperación bilateral no reembolsable, y particularmente de los programas de asistencia técnica. Al amparo de la AECI se va desplegando una extensa red de Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) en los países receptores de cooperación española.
- En 1989 se establece la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) unidad dependiente del Secretario de Estado, creada según norma aprobada durante el año anterior, y se fortalecen los programas de cofinanciación de proyectos de desarrollo con ONGD.
- En 1991 finaliza el proceso de incorporación de España al sistema internacional de ayuda y cooperación al desarrollo, al producirse su adhesión al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE. La primera revisión de la cooperación española realizada por este organismo se llevó a cabo en 1993.
- En 1991, también, España forma parte como miembro fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

### **1.2. Los años noventa: en busca de un modelo más completo de cooperación**

Transcurrida casi una década de gradual puesta en práctica de la política de cooperación, en los años noventa comienzan a ponerse de manifiesto algunas insuficiencias de dicha política y de sus instrumentos —particularmente el FAD—, lo que desembocó en un intenso debate público tanto en la sociedad como en las Cámaras legislativas respecto a la necesidad de introducir reformas y aumentar los recursos, acercándose al objetivo del 0,7% del PIB.

En 1992, se elabora el *Informe sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo* de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. En este informe, que se aprobó por el Pleno de la Cámara, se reafirmaron los objetivos y prioridades de la cooperación española y se recomendó el aumento paulatino de la AOD hasta alcanzar el 0,35% del PIB(\*) en 1995 y el 0,7% en el año 2000.

Dos años después, en 1994, el *Informe sobre la política española de Cooperación al Desarrollo* de la Ponencia de estudio de la misma del Senado plantea la necesidad de concentrar la ayuda en un número menor de sectores y países para aumentar su impacto. El desarrollo humano, la asistencia a los estratos más pobres de la población, el apoyo a los procesos de paz, el fortalecimiento de la democracia y la reforma del Estado fueron, entre otras, las prioridades expresadas en esta Cámara.

En ese mismo año, en el seno de la sociedad civil se registran importantes movilizaciones populares y empieza a producirse un consenso sobre la necesidad de incrementar la ayuda y mejorar su calidad. Con una opinión pública especialmente sensibilizada, además, por los desastres humanitarios de la antigua Yugoslavia y la crisis de los Grandes Lagos, el movimiento social por el 0'7 % consigue su mayor relevancia, convirtiéndose en catalizador y expresión de las demandas de solidaridad con los pueblos del Sur de significativos sectores de la sociedad española.

Entre las consecuencias de las movilizaciones que se producen en 1994 se encuentra la firma de un "pacto por la solidaridad", con el que el conjunto de los partidos con representación parlamentaria se comprometieron a un rápido incremento de la AOD para alcanzar

---

\* A pesar de que, como vimos en el Capítulo I, la recomendación inicial de la Asamblea General de las Naciones Unidas es la de dedicar el 0.7 % del PNB a ayuda oficial al desarrollo, y que los datos del propio CAD de la OCDE se refieren al PNB, en numerosos documentos españoles, e incluso entre la opinión pública, se ha extendido actualmente el uso del porcentaje sobre el PIB en relación con el objetivo fijado por Naciones Unidas y que recoge la Exposición de Motivos de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID). En la presente publicación se utiliza el PNB si la fuente no indica otra cosa.

el objetivo del 0,7% del PIB. Otra de las consecuencias es la creación en 1995 del Consejo de Cooperación para el Desarrollo. Su objetivo es el facilitar el diálogo entre la Administración pública, las ONGD y otros agentes sociales.

Como información complementaria no conviene olvidar, sin embargo, que desde 1993, año en el que se alcanza el máximo volumen de recursos dedicados a la AOD, ésta se ha mantenido en torno a los 1.300 millones de dólares anuales, lo que representa una proporción decreciente del PNB. La relación AOD/PNB descendió del 0,28% en 1993 al 0,22% de 1996, a la vez que se incumple el compromiso de avanzar hacia el 0,35% del PIB a corto plazo y hacia el 0,7% a medio y largo plazo.

Otro factor de importancia en la evolución de la cooperación española de estos años es el relieve que alcanza la llamada cooperación descentralizada. Es decir, la cooperación protagonizada por entes públicos territoriales locales y regionales (ayuntamientos, diputaciones, Comunidades Autónomas), por universidades, asociaciones empresariales, cooperativas y, en general, por todo tipo de organizaciones de la sociedad civil. Aunque este fenómeno se inicia en la década de los ochenta, es en los años noventa cuando se convierte en uno de los canales más importantes de la cooperación española.

España, por otra parte, tras incorporarse al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, ha tenido que adaptarse a las directrices que éste establece. Su aplicación ha significado cambios importantes en la política de cooperación y especialmente en el caso de los créditos FAD, que desde 1992 están sujetos a las normas del "Consenso OCDE" y del "paquete de Helsinki" (véase epígrafe 2.4 del Capítulo II), que afectan a la "ayuda ligada" y los créditos para la exportación. Como veremos más adelante, ello ha supuesto una disminución del volumen de créditos FAD y una mayor orientación de este instrumento hacia prioridades de desarrollo social y hacia países de menor renta.

En 1994 se dio a conocer el resultado de la primera revisión de la política española de cooperación realizada por el CAD. En su

informe, el CAD cuestionó algunos aspectos de los créditos FAD. Según este organismo, el peso excesivo que se le daba a este instrumento en el conjunto de la AOD y su orientación marcadamente comercial afectaba negativamente la calidad de la cooperación española. El CAD también señaló la fragmentación institucional existente y la descoordinación de las instancias implicadas —y particularmente de los dos Ministerios más importantes, Asuntos Exteriores por una parte y Economía y Hacienda por la otra—, la excesiva rotación del personal, la debilidad de los sistemas de planificación y la ausencia de evaluaciones.

El debate sobre el presente y el futuro de la política española de cooperación se ha centrado a partir de 1996 en la nueva Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), la cual fue aprobada como Ley 23/1998, de 7 de julio, tras un proceso de discusión parlamentaria entre los partidos políticos y un debate en el que participaron las ONGD, la Plataforma del 0,7% y otros actores políticos y sociales.

La aprobación de la ley pone las bases para definir un nuevo modelo de cooperación, pero son muchas las cuestiones aún pendientes de regulación por lo que puede afirmarse que nos encontramos en un período de transición. De la regulación futura que resulte, principalmente a través del desarrollo reglamentario de la ley, dependerá, en parte, la fisonomía y orientación de la cooperación española. También incidirán, en alguna medida, otras iniciativas impulsadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores a lo largo de 1997 y 1998, como la instauración de un nuevo sistema de planificación y de evaluación, y la sustitución del viejo Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) por nuevos planes anuales y por país.

La segunda revisión del CAD de la política española de cooperación, hecha pública en 1998, reconoce como avances importantes la aprobación de la Ley de cooperación, la disminución y parcial reorientación de los FAD, y las mejoras realizadas en materia de planificación y evaluación. Pero este informe también señala los principales desafíos que la cooperación española habrá de afrontar en los años venideros: la reorientación definitiva del FAD a objetivos de desarrollo, la optimización de las capacidades

profesionales de la AECI, y la necesidad de iniciar un amplio debate público sobre la conveniencia de utilizar "ayuda ligada".

## 2. Estructura institucional de la cooperación pública española

### 2.1. Planificación de la política de cooperación internacional al desarrollo

La Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID), puede suponer un avance importante en la planificación de la cooperación española. Hasta ese momento, la planificación se reducía a la realizada por la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) que consistía básicamente en recopilaciones anuales de carácter cuantitativo, de previsiones de gastos y de cumplimiento de dichas previsiones denominadas Planes Anuales de Cooperación Internacional (PACI-previsiones y PACI-seguimiento). Además, la relevancia que se daba a estas actividades en términos de recursos humanos y materiales resultaba muy limitada. La ley pretende así llenar un vacío existente, facilitando un marco en el que los objetivos, medios e instrumentos previstos puedan ser coherentes con las formas concretas de actuación en cada momento, en un contexto de unidad de acción en el exterior.

En este sentido, la ley prevé la realización de dos tipos de planes.

- El Plan Director, de carácter cuatrienal, fija las líneas generales y las directrices básicas de la política española, señalando los objetivos y prioridades así como los recursos presupuestarios disponibles para la actuación.
- Un Plan Anual, que desarrolla los objetivos, prioridades y recursos establecidos en el Plan Director referentes a cada año.

En la definición de estos planes participarán, de acuerdo con la ley, los órganos competentes en la formulación de la política española de



cooperación al desarrollo, es decir el Congreso de los Diputados, el Gobierno, el Ministro de Asuntos Exteriores y la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI).

También participarán, a través de la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), los demás ministerios que realicen actividades en la materia. Podrán participar, además, a través de la Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo y de acuerdo con su nivel competencial, las Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Esta participación en la definición de los planes pretende contribuir a una actuación más coordinada de la acción exterior del Estado, a partir del principio de coherencia establecido en el propio texto legal.

## 2.2. Órganos rectores de nivel político

- a) Según la LCID, el Gobierno es el que define y dirige la política española de cooperación internacional para el desarrollo. Dentro de estas facultades, aprueba a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores, el Plan Director y el Plan Anual mencionados.
- b) El papel reservado al Congreso de los Diputados tiene una dimensión más general y otra más específica. En el ámbito de la primera, establece cada cuatro años, a propuesta e iniciativa del Gobierno, las líneas generales y directrices básicas de la política española de cooperación. En el ámbito de la segunda, le corresponde debatir el Plan Anual, dictaminar sobre el mismo, y disponer de una comisión parlamentaria encargada del seguimiento de los temas de cooperación internacional y de conocer su grado de ejecución.

## 2.3. Órganos de dirección y ejecución

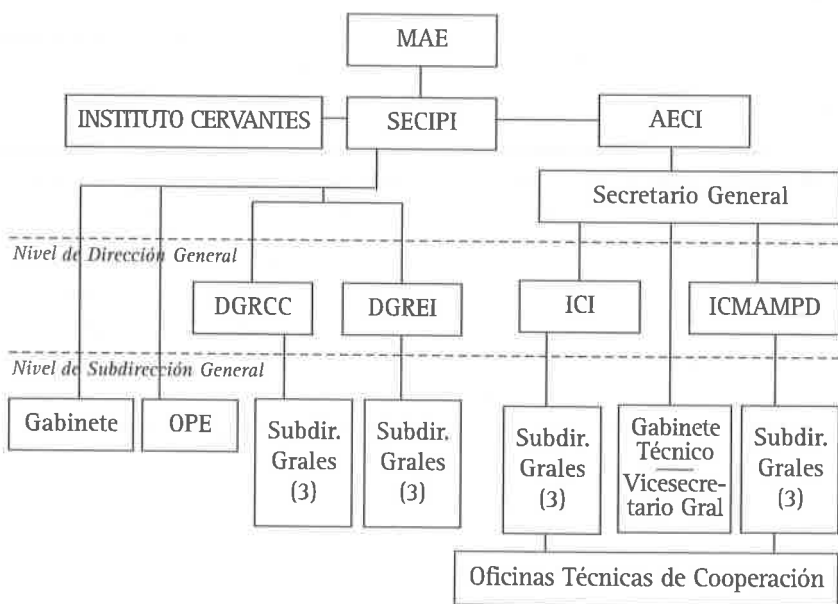
### 2.3.1. *El Ministerio de Asuntos Exteriores*

La LCID establece que el Ministro de Asuntos Exteriores es el responsable de la dirección de la política de cooperación y de la coordinación de los órganos de la Administración General del Estado que realicen actuaciones en esta materia.

En el marco del Ministerio de Asuntos Exteriores, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI)

es la instancia responsable de coordinar, por delegación del Ministro, la política de cooperación al desarrollo, de asistirle en la formulación y ejecución de la misma y de dirigir, programar, supervisar y controlar las actividades que de ello se deriven. Gestiona la mayor parte de la AOD no reembolsable (bilateral y multilateral), incluyendo los recursos destinados a cofinanciación con las ONGD, las contribuciones a las Naciones Unidas, a otras instituciones multilaterales no financieras y al FIDA (véase epígrafe 2.8 del Capítulo II), en este último caso en colaboración con el Ministerio de Agricultura. A esto habría que añadir las nuevas modalidades crediticias previstas en la LICD.

GRÁFICO 5. Organigrama de la SECIPI



MAE: Ministerio de Asuntos Exteriores.

SECIPI: Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

AECI: Agencia Española de Cooperación Internacional.

DGRCC: Dirección General de Relaciones Culturales y Científicas.

DGREI: Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

ICI: Instituto de Cooperación Iberoamericano.

ICMAMPD: Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo.

OPE: Oficina de Planificación y Evaluación.

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de España. SECIPI, 1998.

La SECIPI dispone, también, de una Oficina de Planificación y Evaluación (OPE), con rango de Subdirección General, encargada de preparar, para ser formulada por la SECIPI, la propuesta del Plan Anual y, desde 1998, del Plan Director en el que se fijan las prioridades y las estrategias de la cooperación española para un período de cuatro años. Hasta 1996 la OPE fue la encargada de gestionar también los programas de cofinanciación con las ONG de desarrollo. A partir de ese año esta función fue transferida a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que la lleva a cabo a través de la Unidad de ONG. De la SECIPI dependen la mencionada Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el Instituto Cervantes.

La AECI es un organismo autónomo adscrito a la SECIPI. Es el órgano de gestión por excelencia de la política española de cooperación internacional al desarrollo. Está presidida por el Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y está dirigida por un Secretario General (con rango de Subsecretario) apoyado por el Gabinete Técnico y por un Vicesecretario General.

En su estructura se integran dos Institutos con rango de Direcciones Generales: el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo (ICMAMPD). Cada Instituto se organiza en subdirecciones generales correspondientes a grandes áreas geográficas. En la actualidad existe también un programa de cooperación destinado a los Países del Centro y Este de Europa (PECO) incluyendo la antigua Yugoslavia y los Nuevos Estados Independientes (NEI) de la antigua Unión Soviética.

La AECI es también responsable de la ayuda humanitaria y de emergencia, que se gestiona desde una oficina especializada dependiente directamente de su presidencia, así como de la ayuda alimentaria, y, como se ha indicado anteriormente, desde 1996 gestiona, mediante una unidad especializada adscrita al Gabinete del Secretario General, el programa de subvenciones y cofinanciación de proyectos con ONGD.

La AECI cuenta con una red de veintinueve Oficinas Técnicas de Cooperación (OTC) adscritas orgánicamente a las Embajadas, de las cuales veinte OTC se ubican en otros tantos países de América Latina, cuatro en países del África subsahariana, tres en países del Magreb, una en Filipinas y otra destinada a los territorios bajo la Autoridad Nacional Palestina. Asimismo existen tres Centros Iberoamericanos de Formación y catorce Centros Culturales de los cuales uno está en Guinea Ecuatorial y el resto en Iberoamérica.

Según el PACI de 1997, la Agencia gestionó 33.533 millones de pesetas en concepto de cooperación al desarrollo, incluyendo la ayuda alimentaria y de emergencia.

### *2.3.2. El Ministerio de Economía y Hacienda*

El Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa, es responsable, dentro del ámbito de sus competencias, de la ejecución relativa a la AOD reembolsable, las aportaciones a los fondos de ayuda de la Unión Europea y la gestión de la deuda externa, así como de la representación ante los organismos financieros multilaterales y las aportaciones financieras a estos organismos.

Desde la reorganización del Ministerio de Economía y Hacienda en 1996, la gestión de la AOD que compete a la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pyme corresponde a la Dirección General de Política Comercial e Inversiones Exteriores (POLCO en su denominación habitual), y en concreto a tres de sus nueve subdirecciones generales:

- Subdirección General de Fomento Financiero de las Exportaciones: es responsable de la gestión del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), así como de otros instrumentos de apoyo a la exportación, se consideren o no como AOD.
- Subdirección General de Gestión de la Deuda Externa y Evaluación de Proyectos: le compete la refinanciación y reestructuración a nivel bilateral y multilateral de la deuda oficial y comercial con garantía del Estado, la representación de España en el Club de París, y la gestión de la línea de Financiación de Estudios de Viabilidad (FEV), que en su

modalidad multilateral financia las aportaciones a los fondos de consultoría de los bancos de desarrollo.

- Subdirección General de Instituciones Financieras Multilaterales: es responsable de la representación permanente de España y de la coordinación en materia de política comercial ante los organismos económicos y financieros internacionales y ante todos los Grupos y Bancos de Desarrollo. También compete a esta Subdirección General la elaboración y coordinación de posiciones ante las instancias de la Convención de Lomé, y las aportaciones al Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

Hay que mencionar, finalmente, que el Instituto de Crédito Oficial (ICO) gestiona las líneas de crédito, por lo que dispone los pagos y recibe los cobros en ejecución de los contratos autorizados por POLCO con los países beneficiarios de los créditos FAD, y que el Instituto de Comercio Exterior (ICEX), organismo autónomo dependiente de la Secretaría de Estado de Comercio, gestiona, por su parte, algunos de los fondos de consultoría establecidos con los bancos regionales de desarrollo.

## 2.4. Órganos de coordinación y de consulta

### 2.4.1. *La Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI)*

Para facilitar la coordinación de los ministerios citados, así como de todos los que cuentan con programas de cooperación, existe la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI), creada en 1986. Integran la CICI los doce ministerios con competencias en materia de cooperación internacional. Esta Comisión, que se reúne dos veces al año, aprueba el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI) elaborado por la SECIPI, y desde 1994 aprueba las líneas estratégicas anuales de la cooperación española; completando y precisando las prioridades establecidas en las Líneas Directrices de 1987. A partir de la entrada en vigor de la ley seguirá llevando a cabo estas funciones como órgano de coordinación técnica interdepartamental y sometiendo a la aprobación del Gobierno los distintos planes que se diseñan.

#### *2.4.2. La Comisión Interterritorial de Cooperación para el Desarrollo*

La creación de esta Comisión está prevista en la reciente Ley de Cooperación que la define como el órgano de coordinación, concertación y colaboración entre las Administraciones públicas que ejecuten gastos computables como AOD, por lo que las Comunidades Autónomas y las entidades locales estarán representadas en la misma en los términos en que, en su momento, se determinen, según posterior desarrollo normativo.

Los objetivos de la Comisión Interterritorial son los siguientes:

- La coherencia y complementariedad de las acciones de cooperación de las distintas Administraciones públicas.
- Un mayor grado de eficacia y eficiencia en la gestión de programas y proyectos de cooperación al desarrollo.
- La participación de las distintas Administraciones públicas en la elaboración del Plan Director y del Plan Anual, así como en la definición de sus prioridades.

#### *2.4.3. La Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo (CIFAD)*

Aunque no aparece expresamente recogida en el texto de la LCID, es el órgano que tiene encomendada la gestión de los créditos concesionales del Fondo de Ayuda al Desarrollo. La Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pyme, a través principalmente de POLCO, es la instancia encargada de preparar los trabajos de esta comisión y de tramitar las solicitudes del FAD, que son sometidas a la aprobación del Consejo de Ministros.

#### *2.4.4. El Consejo de Cooperación al Desarrollo (CCD)*

Es un órgano de carácter consultivo, creado en 1995 en respuesta a las crecientes demandas de participación de la sociedad civil en este ámbito. El Consejo tiene veintisiete miembros. La presidencia corresponde al Ministro de Asuntos Exteriores y las vicepresidencias primera y segunda al Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica y al Secretario de Estado de Comercio, respectivamente. En

cuanto a los vocales, diez de ellos provienen de la Administración pública y otros diez en representación de ONGD y otros agentes sociales de cooperación. El Consejo cuenta también con cuatro vocales como expertos a título individual.

Este órgano se reúne cuatro o cinco veces al año, y ha establecido dos comisiones permanentes: una, para valorar el Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI), y otra, para examinar cuestiones jurídicas, en concreto de seguimiento legislativo. Se han establecido otras comisiones para examinar asuntos específicos, como la política española de condonación de deuda externa.

La ley prevé que se someterán a informe previo del Consejo los anteproyectos de ley y otras normas que regulen materias en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Asimismo informará la propuesta del Plan Director y del Plan Anual y conocerá los resultados del documento de seguimiento del Plan Anual y de las evaluaciones realizadas.

### 3. Evolución, modalidades e instrumentos de la ayuda oficial española

#### 3.1. Evolución de la ayuda

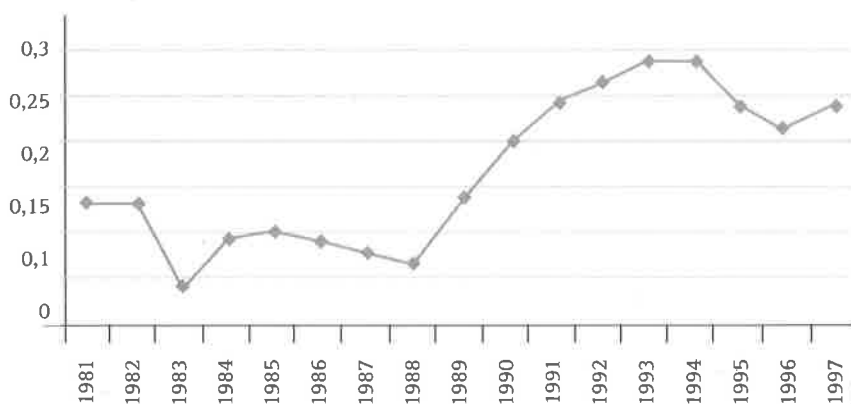
Atendiendo al volumen de la AOD española —en términos absolutos y como porcentaje del PNB— en su evolución reciente cabe observar claramente tres momentos:

- Hasta 1987 la AOD se mantiene en un nivel bastante bajo, oscilando entre los 71 y los 237 millones de dólares y entre el 0,04% y el 0,13% del PNB.
- A partir de 1988 y hasta 1993 hay un cambio de tendencia y la AOD experimenta un fuerte crecimiento de aproximadamente el 68% anual como promedio. De esta forma llegó a situarse en 1993 en 1.304 millones de dólares, que representaron el 0,28%

del PNB. Este porcentaje ha sido el más alto alcanzado por la AOD española hasta el momento en el que se elabora este texto. Como consecuencia de este esfuerzo presupuestario, entre 1991 y 1993 España se convierte en el décimo donante mundial.

- A partir de 1993 se observa un cierto estancamiento de la AOD en términos absolutos, y un claro retroceso si la contemplamos en relación al PNB. La AOD alcanza los 1.348 millones de dólares en 1995 y desciende a 1.251 millones en 1996, que representan el 0,24% y el 0,22% del PNB respectivamente. Esta evolución desfavorable es consecuencia, en parte, de la crisis económica y del rigor presupuestario con el que se debían alcanzar los criterios de convergencia del Tratado de Maastricht. Como consecuencia de este retroceso, España pasa a ser el duodécimo donante mundial, perdiendo respecto a años anteriores dos puestos en la escala mundial de donantes.

GRÁFICO 6. Evolución de la relación AOD/PNB en España (1981-1997)



Fuente: CAD

Aunque se ha realizado un esfuerzo presupuestario notable —en el decenio que media entre 1987 y 1996 la AOD se multiplicó casi por seis, pasando de 237 a 1.251 millones de dólares—, España ha venido estando situada levemente por debajo del promedio de los países del CAD y muy lejos del objetivo del 0,7% del PNB de las Naciones Unidas, con el que en repetidas ocasiones se han comprometido



públicamente las sucesivas Administraciones –incumpliendo, como vimos, distintos calendarios al respecto–, y el conjunto de los partidos políticos españoles.

**TABLA 5. Evolución de la AOD española 1992-1997**  
(en millones de pesetas)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>AOD Multilateral</b>						
Aportación a la UE	35.122	35.734	44.722	41.184	34.085	50.184
Org. Intern. Financieros	3.681	7.433	7.403	17.050	2.684	26.760
Org. Intern. No Financieros	4.064	3.757	8.338	8.320	12.061	6.631
<b>Total Multilateral</b>	<b>42.867</b>	<b>46.924</b>	<b>60.463</b>	<b>66.554</b>	<b>48.830</b>	<b>83.575</b>
<b>AOD Bilateral</b>						
Reembolsable: Créditos FAD	86.982	94.926	80.021	35.292	40.212	40.000
No reembolsable:	25.614	24.003	32.796	66.255	71.403	66.872
Condonación Deuda	—	406	8.972	7.608	15.261	0 <sup>(2)</sup>
Programas/Proyectos	21.825	19.412	20.881	43.980	38.283	47.228
Coop. Descentralizada	3.789	4.185	2.943	14.667	17.729 <sup>(1)</sup>	19.644
<b>Total Bilateral</b>	<b>112.596</b>	<b>118.929</b>	<b>112.817</b>	<b>101.547</b>	<b>111.485</b>	<b>106.872</b>
<b>Total AOD</b>	<b>155.463</b>	<b>165.853</b>	<b>173.280</b>	<b>168.101</b>	<b>160.315</b>	<b>190.447</b>
<b>Porcentaje AOD/ PNB</b>	<b>0,27</b>	<b>0.28</b>	<b>0,27</b>	<b>0,24</b>	<b>0,22</b>	<b>0,24</b>
<b>PNB (en miles de millones de pts)</b>	<b>58.076,5</b>	<b>60.257,8</b>	<b>63.507,9</b>	<b>69.170,8</b>	<b>73.661,0</b>	<b>78.600,0</b>

NOTA: Previsiones PACI 97 en cursiva. Los datos de los años precedentes corresponden a los Seguimientos.

(1) Al cierre del Seguimiento 96, no se dispone de los gastos desembolsados por las Entidades Locales. Se han extrapolado los 7.000 millones de gastos de 1995.

(2) La cuantía destinada a la Condonación de Deuda, por sus propias características, no se puede anticipar.

Fuente: PACI 1997

## 3.2. La ayuda bilateral

Como se indica en el cuadro precedente, la AOD bilateral ha sido tradicionalmente la que más peso ha tenido dentro de la cooperación española, llegando a constituir en el período 1990-1996 el 65% de la AOD total. Atendiendo a sus condiciones financieras, la ayuda bilateral se puede clasificar como “no reembolsable” y “reembolsable”.

### 3.2.1. *Ayuda bilateral no reembolsable*

En esta modalidad se incluyen los proyectos y programas de cooperación, la asistencia técnica, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia, la condonación de la deuda y los proyectos cofinanciados con ONGD.

Los programas y proyectos y la asistencia técnica representan dos terceras partes de la AOD bilateral española. Esta modalidad de asistencia ha ido aumentando su importancia, pasando de un 36,8% del total en 1990/91 a un 66,8% en 1995-96. Los programas y proyectos se llevan a cabo en una gran variedad de sectores, como el desarrollo rural, la salud primaria y la educación, el desarrollo urbano, el apoyo a los procesos de consolidación democrática y de reforma del Estado, la conservación ambiental, la preservación del patrimonio y el apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas. En algunos de los ámbitos que se consideran prioritarios la cooperación española ha desarrollado “estrategias sectoriales” más detalladas.

Las acciones dedicadas a la erradicación de la pobreza superan el 10% de la AOD bilateral. La ayuda alimentaria y la ayuda humanitaria y de emergencia, a pesar de estar entre las modalidades de ayuda más visibles para la opinión pública, sólo representan cada una de ellas el 1% de la AOD española.

La condonación de la deuda ha irrumpido con fuerza en la cooperación española desde que el CAD admite que este capítulo pueda ser contabilizado como AOD. En 1996 llegó a representar el 10% de la AOD española total.

La cofinanciación con ONGD también es un capítulo de creciente

importancia dentro de la AOD española. El primer programa sistemático y de cierta entidad de cofinanciación de proyectos se estableció, como indicamos, en 1989. En 1994 las ONGD canalizaban —además de sus propios recursos— el 1,8% de la AOD total. El sustancial aumento del programa de subvenciones de la Administración central a las ONGD elevó este porcentaje hasta el 13,3% en 1996. Las subvenciones gubernamentales se otorgan principalmente a través de dos convocatorias anuales de proyectos: una financiada con cargo al presupuesto ordinario de la AEI para ese fin, y otra con los recursos que los contribuyentes destinan a “otros fines de interés social” al realizar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas. Existe, además una tercera convocatoria, llamada “abierta y permanente”, a lo largo del año.

### *3.2.2. Ayuda bilateral reembolsable (los créditos FAD)*

La ayuda reembolsable ha sido el principal instrumento de la cooperación española, tanto de la AOD bilateral como de la AOD total. Entre 1990 y 1994 —el período en el que la AOD reembolsable ha tenido más peso— ha llegado a constituir el 47,8% de la AOD total. A partir de 1995 se produce un acusado descenso, hasta situarse en torno a un 20% de la AOD total. Ello se debe, además de al aumento de ingresos por amortización de créditos anteriores, a la incorporación de España al CAD y a la subsiguiente aplicación de la estricta normativa de este organismo sobre créditos de apoyo a la exportación.

Los créditos FAD se crean en 1976 como un sistema de créditos blandos para promover la exportación española y operar, a la par, como un instrumento de cooperación al desarrollo. Los créditos FAD son principalmente “ayuda ligada”, lo que significa que el país receptor deberá utilizar estos fondos para adquirir bienes y servicios españoles. Hasta un 25% del total puede estar desligado. Los créditos FAD tienen un período de amortización de hasta 25 años, con 10 años de gracia y un interés del 2%, unas condiciones, por tanto, muy ventajosas en relación con los créditos del mercado. A menudo los FAD se otorgan en combinación con créditos comerciales que no califican como AOD. El grado de concesionalidad de estos “paquetes” de crédito se sitúa ligeramente por encima del 35%. Los créditos FAD, como se ha indicado, son financiados por

el Ministerio de Economía y Hacienda a través del Instituto de Crédito Oficial (ICO).

Los proyectos a financiar por los créditos FAD son seleccionados primordialmente por las propias empresas beneficiarias. Posteriormente son analizados por la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pyme, a través de sus órganos correspondientes, especialmente de POLCO. Cuando la Secretaría de Estado toma una decisión la traslada para su estudio a la Comisión Interministerial del FAD (CIFAD), que somete dichas propuestas a la aprobación del Consejo de Ministros. En todo este proceso la Secretaría de Estado de Comercio, conforme a su mandato institucional, tiene en consideración principalmente objetivos comerciales junto con los objetivos de desarrollo. En cualquier caso, es importante mencionar que, según valoraciones de la propia Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y Pyme, sólo el 4% de las exportaciones españolas son financiadas con este instrumento.

**TABLA 6. Evolución de los créditos FAD computables como AOD 1990-1997 (en millones de pesetas)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Previsión</b>	35.000	40.000	60.000	77.000	80.000	80.000	61.000	40.000
<b>Desembolso</b>	41.477	53.805	86.982	94.926	80.021	35.292	41.184	33.022

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la AECI.

El carácter eminentemente comercial del FAD, la concesión de créditos a algunos países en los que no existen garantías democráticas y no se respetan plenamente los derechos humanos, y la utilización del FAD en la década de los ochenta para financiar, en ciertas ocasiones, exportaciones de armamento, han hecho de este instrumento uno de los más polémicos de la cooperación española. Con la incorporación de España al CAD y la aplicación de la normativa del “paquete de Helsinki” sobre créditos a la exportación, la Secretaría

de Estado de Comercio ha adoptado criterios más estrictos de selección de los proyectos y más sensibles a objetivos de desarrollo social. Este hecho ha contribuido a mejorar la calidad de los FAD desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, pero ha limitado la gama de países y sectores susceptibles de recibir este tipo de créditos. Ello explica, aunque sólo en parte, la acusada disminución de los créditos FAD registrada desde 1994 y especialmente su paulatina orientación a países de menor renta y a sectores sociales como la salud y la educación.

### 3.3. La ayuda multilateral

La ayuda multilateral se ha situado en torno a un tercio del total —entre el 29% y el 36% en el período 1990-1996— y ha estado protagonizada por las contribuciones a la Unión Europea, que suponen tres cuartas partes de toda la ayuda multilateral. Las contribuciones a la Unión Europea son la segunda partida más importante de la AOD después de los créditos FAD, llegando a constituir, entre 1990 y 1995, alrededor del 25% del total de la AOD española. España es el quinto contribuyente del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).

Los bancos de desarrollo y las agencias especializadas de las Naciones Unidas sólo suponen, en conjunto, en torno al 8% de la AOD española. Esta proporción es considerablemente baja si consideramos que los países del CAD destinan a estos organismos como promedio el 20% de su AOD.

España participa en todos los bancos regionales de desarrollo. No obstante, sus contribuciones más significativas van dirigidas al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), debido a sus relaciones históricas con la región. Las contribuciones al Banco Africano de Desarrollo (BAfD) y al Banco Asiático de Desarrollo (BASeD) son muy pequeñas en relación con las contribuciones de otros miembros del CAD.

## 4. Distribución geográfica y sectorial

### 4.1. Distribución geográfica de la AOD española

Desde el punto de vista de la distribución geográfica, la cooperación española presenta rasgos característicos que la singularizan respecto a otros países donantes. En relación al promedio del CAD, la cooperación española destina más recursos a América Latina y menos a África subsahariana, al sur de Asia o al norte de África. Debido a que América Latina tiene un nivel de renta relativamente superior, y debido también a que los créditos FAD se concentraron en el pasado en los llamados "mercados emergentes", la proporción de AOD que España ha destinado a los países más pobres también es comparativamente menor.

TABLA 7. Distribución de la AOD bilateral española, 1990-1996 (%)

ÁREA GEOGRÁFICA	1990-91		1995-96	
	ESPAÑA	CAD	ESPAÑA	CAD
América Latina	35,1	12,3	49,4	13,4
África subsahariana	21,5	31,5	20,4	31,1
Asia	23,4	27,2	17,5	29,5
N. de África y Oriente Próximo	19,8	22,5	10,9	33,3
Europa	0,1	3,1	1,7	3,8
Oceanía	0,0	3,4	0,0	5,2
Países menos desarrollados	17,0	26,9	16,3	27,0

Fuente: CAD

La atención otorgada a América Latina no es sólo el resultado de una lengua y una historia común. También pretende compensar la atención limitada que la Unión Europea presta a esta región. En este área geográfica los países que más ayuda reciben se pueden clasificar en dos grupos: por una parte, México y Argentina, como

principales “mercados emergentes” de la región, han sido importantes receptores de créditos FAD hasta 1993, año en el que se aplican las normas del CAD, que excluyen de la financiación concesional a los países en desarrollo de renta más alta. Los países más pobres de la región, en Centroamérica y en el área andina —en especial Nicaragua, Honduras, Guatemala, Bolivia, Ecuador y Perú— han sido los principales destinatarios de donaciones para programas y proyectos y para asistencia técnica.

En el África subsahariana la ayuda se ha destinado primordialmente a Guinea Ecuatorial —uno de los principales destinos de la cooperación española desde sus inicios— y a Angola y Mozambique. En esta región se están llevando a cabo algunos programas significativos de condonación de deuda externa.

En el norte de África y Oriente Próximo los principales receptores de fondos —especialmente mediante créditos FAD— han sido Marruecos y Argelia. En los últimos años estos dos países han perdido cierta importancia como receptores de AOD. En el marco de los Acuerdos de Paz, los territorios a cargo de la Autoridad Nacional Palestina se han convertido en un importante destino de AOD española.

El peso que ha adquirido Asia en la cooperación Española se debe casi exclusivamente a intereses comerciales, y en concreto a la concesión de créditos FAD a China e Indonesia.

En la distribución geográfica de la ayuda se observan dos hechos problemáticos. El primero, que los principales destinatarios de AOD son, en la mayor parte de los casos, aquellos países que venían recibiendo más créditos FAD, en su mayoría países de renta media y con un mayor grado de desarrollo relativo. El segundo, que hay un número relativamente reducido de países a los que se destina un volumen de recursos importante, y hay un número muy elevado de países —en torno a sesenta— a los que se destinan cantidades muy limitadas, que tienen muy poco impacto, lo que implica una dispersión de recursos no suficientemente justificada. La dispersión geográfica es, de hecho, uno de los principales problemas con los que se enfrenta la cooperación española.

## 4.2. Distribución sectorial de la AOD española

Las Líneas Directrices aprobadas por el Consejo de Ministros en 1987 ordenan los sectores prioritarios básicos de la cooperación española de la siguiente forma:

### *a) Sectores "de acción intensiva"*

- Agricultura
- Sanidad
- Enseñanza de la lengua española
- Formación profesional
- Apoyo al desarrollo institucional
- Infraestructura básica

### *b) Sectores de "acción selectiva"*

- Industria (cuando existan posibilidades interesantes de relación con España y de expansión de la tecnología española)
- Investigación, especialmente investigación aplicada
- Energía y materias primas, cuando favorezcan los intercambios comerciales de España

En este documento se establece que el apoyo a los procesos de integración regional será una prioridad importante para la cooperación española.

La necesidad de dar prioridad al medio ambiente y de integrar la dimensión ambiental en el conjunto de las acciones de cooperación se recoge en la Ponencia sobre los objetivos de la política española de cooperación al desarrollo realizada por el Congreso en 1992. Dicha Ponencia también reafirma la importancia de la perspectiva de género, la resolución de conflictos, la paz y democracia, el alivio de la pobreza y el apoyo a programas de desarrollo con comunidades indígenas.

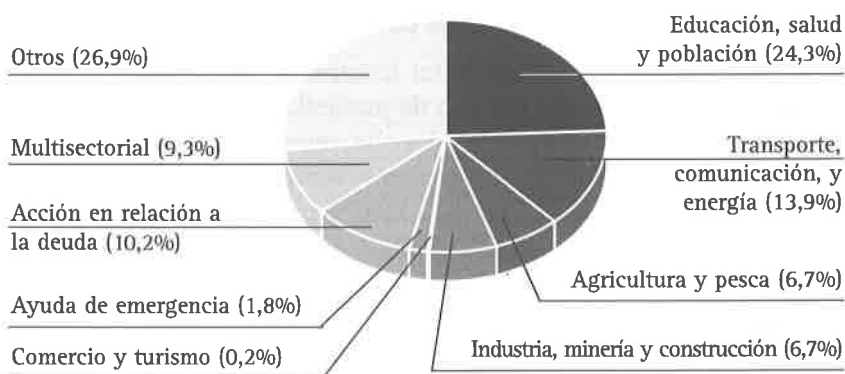
Las líneas estratégicas que desde 1994 elabora la Comisión Interministerial de Cooperación Internacional (CICI) han precisado con mayor detalle las prioridades sectoriales y las estrategias de acción de la cooperación española, dando cada vez más importancia



a la lucha contra la pobreza, al apoyo a grupos de población en situación vulnerable —refugiados, desplazados, infancia marginal—, al medio ambiente, a la democratización, el “buen gobierno” y la reforma del Estado, y al apoyo a los procesos de paz y de reconstrucción post-conflicto.

En el Informe del Senado de 1994 se sugiere que la ayuda española debe concentrarse en ciertos sectores y países a fin de mejorar su eficiencia e impacto. En los países de bajos ingresos el Senado considera prioritaria la salud, la educación básica, la ayuda alimentaria y la infraestructura. En los países de ingresos medianos la ayuda debería concentrarse en las reformas administrativas. Y allí donde existe la estructura administrativa necesaria, la ayuda se concentraría en proyectos integrados de desarrollo.

**GRÁFICO 7. Distribución sectorial de la AOD española (1995/96)**



Fuente: CAD

A lo largo de los años noventa se han ido definiendo una serie de estrategias en ámbitos de particular interés para la cooperación española:

- Medio ambiente: proyectos que van destinados principalmente a la conservación ambiental —lucha contra la desertificación, conservación de suelos y control de la erosión, reforestación y conservación de la biodiversidad—, gestión de residuos y control de la contaminación, y fomento de nuevas fuentes de energía. Recientemente se ha establecido el programa “Araucaria” con estos propósitos.
- Promoción de la mujer y enfoque de género: desde finales de los ochenta se han ido llevando a cabo diversos proyectos dirigidos específicamente a mujeres. Las actividades se concentran principalmente en América Latina, en los campos de capacitación, creación de empleo, producción y salud, haciendo particular énfasis en los grupos más pobres y marginados de mujeres.
- Resolución de conflictos y reconstrucción: una de las áreas más importantes de ayuda española a partir de 1994 ha sido el apoyo a la resolución de conflictos y la consolidación de la paz. España contribuye prestando asistencia técnica y financiera a los procesos de paz en América Central, en el Oriente Próximo, Bosnia-Herzegovina y algunos países africanos.
- Democratización y reforma del Estado: la consolidación de la democracia es también un área de particular importancia. Además de las actividades bilaterales, España mantiene un programa en conjunto con el PNUD para “Apoyar el fortalecimiento de la gobernabilidad en América Central”. Este fondo, con un importante aporte español, se utiliza para financiar acciones que contribuyan a la consolidación de la democracia, modernizar los sistemas de educación, y financiar el desarrollo humano sostenible. Durante los primeros años, los proyectos se centraron en la reforma judicial y los cuerpos de seguridad, la descentralización, la equidad social, y la profesionalización de la Administración pública.
- Indigenismo: el programa español en favor de los pueblos indígenas se centra en proyectos sobre la participación de los pueblos indígenas y su integración en las políticas de desarrollo de sus países; igualmente en el área de educación bilingüe y capacitación a líderes naturales y expertos en nuevas tecnologías con el objetivo de reducir el analfabetismo en esas poblaciones. España actúa

en este campo a través de la AECI, que cuenta desde 1995 con una unidad especial con esa finalidad.

Si se examina la distribución de la AOD por sectores, el elemento más destacable en los últimos años es el incremento de la ayuda destinada a fines sociales y a prioridades de desarrollo humano —del 16% de la AOD total en 1991 al 38% en 1996— y la reducción de la AOD destinada a infraestructura económica —del 48% en 1990 al 15% en 1996—. Este hecho está directamente relacionado con la disminución de los créditos FAD, que solían ser utilizados para financiar plantas industriales e infraestructura de energía, transporte y comunicaciones; esto es, sectores mucho más susceptibles de ser financiados a través de la inversión privada directa, además de a través de la ayuda oficial al desarrollo.

## **5. La cooperación al desarrollo desde los entes públicos regionales y locales**

### **5.1. Antecedentes: la cooperación descentralizada en el contexto general de la cooperación al desarrollo**

Es oportuno mencionar que con la misma expresión “cooperación descentralizada” se designan, en la práctica, dos conceptos, uno más amplio y otro más restringido.

El concepto más amplio de cooperación descentralizada es el utilizado por la Comisión Europea y hace referencia a un enfoque de la cooperación, horizontal y participativo, protagonizado por una amplia variedad de actores vinculados a las sociedades civiles del Norte y del Sur: municipalidades, ONG, cámaras de comercio, centros de investigación, universidades, grupos de base, cooperativas, etc.

El concepto más restringido de cooperación descentralizada es el que más comúnmente se utiliza en España y se refiere a la cooperación

internacional que llevan a cabo los entes públicos territoriales: Comunidades Autónomas, diputaciones y municipios. En este apartado utilizaremos la expresión en este segundo sentido, que alude exclusivamente a la cooperación financiada o gestionada desde los entes públicos territoriales autonómicos y locales.

La participación de estos entes públicos en la cooperación al desarrollo es un fenómeno relativamente reciente. Surge a principios de los años ochenta, y fueron los “hermanamientos” entre ciudades del Norte y del Sur una de sus primeras manifestaciones. Entre los acontecimientos que han ido marcando el surgimiento y consolidación de la cooperación descentralizada cabe mencionar los siguientes:

- En el año 1984 el Consejo de Municipios y Regiones de Europa hace un llamamiento en favor de una mayor participación de las ciudades y las regiones en la cooperación internacional al desarrollo.
- En 1985 se crea en Colonia (Alemania) la red “Ciudades y Desarrollo” (Township and Development), que agrupa a municipios hermanados, a federaciones de municipios y a ONGD, en su mayoría de alcance local o regional.
- En 1989 el Consejo de Europa propone diversas iniciativas para promover la cooperación Norte-Sur entre poderes locales y regionales.
- En el año 1990 una asamblea de ciudades, ONGD y movimientos sociales hace pública la “Carta de Bulawayo” (Zimbabwe), reclamando una asociación igualitaria entre el Norte y el Sur a partir del trabajo conjunto de municipios y regiones.
- En 1992, por último, la Conferencia Internacional Norte-Sur redactó la “Carta de Berlín, de la caridad a la justicia” y propuso a las ciudades y a los grupos de base un compromiso compartido con una estrategia de desarrollo sostenible y con los objetivos de la “Agenda 21” acordada en la “Cumbre de la Tierra” celebrada ese mismo año en Río de Janeiro.

Esta forma emergente de cooperación se ha convertido en la década de los noventa en una de las más dinámicas y, sobre todo, de más rápido crecimiento en cuanto al número de actores y el volumen de

recursos empleados. Entre los factores que explican el auge de la cooperación descentralizada cabría mencionar los siguientes:

- Los procesos de descentralización administrativa que se han producido tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo desde los años ochenta, que han fortalecido el papel de los entes locales y regionales en el desarrollo.
- La creciente participación de la sociedad civil en las actividades de cooperación al desarrollo, tanto en el Norte como en el Sur, a través de organizaciones próximas o vinculadas a entes públicos de carácter local y regional.
- El progresivo reconocimiento de la importancia de la participación en el desarrollo —una consecuencia directa del fracaso de las concepciones dirigistas del pasado— que ha contribuido a modificar las estrategias de las agencias donantes, dando un mayor papel a nuevos actores sociales y a los entes locales.

Los actores que participan en la cooperación descentralizada pueden tener ciertas ventajas respecto a las agencias oficiales en los aspectos derivados de la inmediatez de las acciones. Debido a su carácter local y a sus vínculos con la sociedad civil, estos actores —y entre ellos los entes locales y regionales— pueden ser adecuados para aplicar metodologías participativas, para asegurar la continuidad y el “efecto multiplicador” de los proyectos y para facilitar la transparencia en la gestión de acciones concretas. La cooperación descentralizada, por esta razón, se ha convertido en un vehículo idóneo para llevar a cabo programas de fortalecimiento de los poderes locales, de desarrollo participativo, de reforzamiento de la sociedad civil y, en suma, de apoyo a la democratización.

La diversidad de actores y la reducida escala de gran parte de las acciones que caracterizan a este tipo de cooperación plantea, sin embargo, mayores exigencias de coordinación y de articulación de las actuaciones para asegurar que la cooperación tenga la eficacia y el impacto requerido.

## 5.2. La cooperación descentralizada en España

El rápido crecimiento de la cooperación descentralizada es una de las tendencias más notables e innovadoras de la cooperación española en

la década de los noventa. En el caso español, este proceso debe ponerse en relación con la consolidación del llamado Estado de las Autonomías, aunque no menos importante ha sido la movilización social para explicar su rápida expansión.

En la segunda mitad de los años ochenta ya hay Comunidades Autónomas, diputaciones y ayuntamientos pioneros que establecen programas de cooperación, pero es en la década de los noventa cuando se suman a esta tendencia la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas y centenares de ciudades y pueblos, en casi todos los casos alentados por las movilizaciones sociales en favor del 0,7% para ayuda al desarrollo. Como resultado de ello, entre 1993 y 1996 se triplica el volumen de ayuda canalizado a través de estos entes públicos hasta alcanzar, según datos de la OCDE, más de 140 millones de dólares al año. Esta cifra representa el 11% de toda la AOD española.

El 60% de la AOD de entes regionales y locales procede de las Comunidades Autónomas, y el 40% restante de los ayuntamientos, aunque estos últimos están incrementando rápidamente su participación. El País Vasco, Andalucía, Navarra, Cataluña, Madrid, Valencia y Castilla-La Mancha son las Comunidades Autónomas que han establecido, hasta el momento, los principales programas de cooperación.

Cada Comunidad Autónoma tiene sus propias prioridades respecto a los países y sectores en la asignación de la ayuda. Algunas regiones han establecido fondos especiales para programas de cooperación al desarrollo y ayudas a pequeñas municipalidades.

En cuanto a los ayuntamientos, Vitoria, Barcelona y Madrid son algunos de los municipios más activos. Muchos ayuntamientos españoles han decidido destinar el 0,7% de su presupuesto a cooperación al desarrollo.

La mayor parte de los recursos de ayuntamientos, diputaciones y Comunidades Autónomas suelen canalizarse a través de la cofinanciación de proyectos con ONGD establecidas en su respectiva demarcación territorial. También se ha dispuesto la canalización de los fondos a través de convenios con entidades territoriales de países

en desarrollo y mediante programas cofinanciados con la Administración central. Algunos municipios también han optado por la ejecución directa de proyectos.

**TABLA 8. Distribución por Comunidades Autónomas de la AOD descentralizada en 1995 y 1996 (millones de pesetas)**

Comunidad	AOD Gob. CC.AA.		AOD Diput. y Aytos.		AOD TOTAL	
	1995	1996	1995	1996 <sup>(1)</sup>	1995	1996
Andalucía	1.164	1.631	693	835	1.857	2.466
Aragón	125	165	416	395	541	560
Asturias	95	391	102	164	197	555
Baleares	80	120	48	109	128	229
Canarias	418	435	220	148	638	583
Cantabria	1	145	4	27	5	172
Castilla-La Mancha	677	725	145	191	822	915
Castilla-León	96	173	386	411	482	584
Cataluña	1.182	1.150	996	1.383	2.178	2.533
Extremadura	448	483	30	35	478	518
Galicia	32	40	48	48	80	88
La Rioja	43	83	70	65	113	148
Madrid	250	600	1.494	1.596	1.744	2.196
Murcia	58	97	222	132	280	229
Navarra	940	1.212	84	92	1.024	1.304
País Vasco	1.500	2.483	1.225	1.264	2.725	3.747
Valencia	654	1.121	456	542	1.110	1.663
<b>TOTALES</b>	<b>7.763</b>	<b>11.053</b>	<b>6.638</b>	<b>7.436</b>	<b>14.401</b>	<b>18.489</b>

(1) Información obtenida directamente de algunos ayuntamientos y diputaciones.

Fuente: Intermón basado en PACI Seguimiento 95 y 96. Informes FEMP 94 y 95. Información solicitada directamente a las Administraciones.

Con objeto de poder financiar proyectos de mayor escala se han creado “Fondos de Solidaridad” o “Fondos Municipales de Cooperación” que concentran recursos de varias entidades locales en torno a una unidad de gestión. Estos Fondos se agrupan en la Confederación de Fondos de Cooperación y Solidaridad de nivel estatal.

TABLA 9. Cooperación descentralizada. Distribución geográfica y sectorial (1996)

Distribución geográfica de la cooperación descentralizada	%
Países andinos (Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia)	26
Centroamérica y Caribe	31
Resto de América del Sur	16
América Latina y Caribe (total)	73
Norte de África	7
Asia	5
África subsahariana	13
Europa del Este y Balcanes	2
Distribución sectorial de la cooperación descentralizada	%
Salud y saneamiento	20
Mujer y desarrollo	4
Micro y pequeña empresa	4
Ayuda humanitaria	6
Sensibilización	4
Educación	17
Desarrollo rural	9
Infraestructura	14
Otros sectores sociales	4
Otros	18

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por Intermón.



En la reciente Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo (LCID) se hace referencia al papel de las Comunidades Autónomas y entidades locales, cuya acción se basa, en este ámbito, en los principios de autonomía presupuestaria y de autorresponsabilidad en su desarrollo y ejecución.

La ley afirma, por otra parte, que la cooperación al desarrollo que se realice desde estos entes públicos territoriales se inspira en los mismos principios, objetivos, prioridades geográficas y sectoriales que el resto de la cooperación del Estado. Entre éstos destacan la unidad de acción del Estado en el exterior y el principio de coherencia entre las políticas de las distintas Administraciones públicas. Además, según la LCID, deben respetar las líneas generales y directrices básicas establecidas por el Congreso de los Diputados y el principio de colaboración entre Administraciones, en cuanto al acceso y participación de la información y máximo aprovechamiento de los recursos públicos.



**CAPÍTULO V.**  
**Las organizaciones**  
**no gubernamentales de desarrollo**  
**(ONGD)**



## 1. Introducción

En sus inicios, el sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo tuvo en los Estados y en las organizaciones intergubernamentales sus principales y casi únicos protagonistas. Sin embargo, a lo largo de los años sesenta y setenta la sociedad civil se incorporó a dicho sistema a través de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Este proceso, que se ha hecho aún más intenso en la década de los ochenta, ha tenido importantes consecuencias. La cooperación internacional dejó de ser un fenómeno casi exclusivamente intergubernamental, y se establecieron nuevas relaciones entre las sociedades del Norte y del Sur. Estas relaciones han tejido una amplia red de interdependencias en las que los ciudadanos y ciudadanas son protagonistas directos, contribuyendo a la incipiente democratización del desarrollo y, en general, de las relaciones internacionales. El carácter plural y descentralizado que hemos atribuido a la cooperación internacional se debe, en parte, a la diversidad de enfoques y formas de acción de las ONGD. Finalmente, la irrupción de las ONGD también ha contribuido decisivamente a introducir principios y

prácticas alternativas —en particular el valor de la solidaridad— en unas políticas de cooperación en las que las consideraciones geopolíticas y comerciales tenían un peso determinante y, en ocasiones, eran la única justificación real de la asistencia externa.

Es difícil valorar con precisión la importancia de las ONGD en el sistema internacional de cooperación y ayuda así como el alcance e impacto real de su acción en el desarrollo de los países donde estas organizaciones llevan a cabo su actuación. La vastedad y la variedad del fenómeno de la cooperación no gubernamental, la ausencia de evaluaciones sistemáticas de su acción, y el hecho de que las ONGD actúen en ámbitos tan difíciles de aprehender como la sensibilización social u otros, son algunos de los muchos factores que explican las dificultades que entraña una correcta valoración del impacto de sus actuaciones.

Una de las formas de estimar el relieve de las ONGD es atender a los recursos que gestionan, aunque esta perspectiva resulta incompleta puesto que sólo se refiere a una entre diferentes dimensiones a tener en cuenta. Se estima que los fondos, canalizados por las ONGD ascienden a casi el 10% de la AOD total. Según la OCDE, entre 1975 y 1993 los recursos que las ONGD transfieren al Sur se han cuadruplicado, pasando de 1.300 a 5.700 millones de dólares. En 1996 ya se elevaron a 6.000 millones. A título de comparación, esta cifra es muy próxima a la que otorga anualmente la facilidad concesional del Banco Mundial, la Asociación Internacional de Fomento (AIF).

Aunque el grueso de la AOD sigue circulando por canales públicos, estos datos revelan por sí solos que las organizaciones no gubernamentales no son un fenómeno secundario dentro de la cooperación internacional al desarrollo. A lo anterior habría que añadir el volumen de recursos privados que gestionan. No obstante, existen ámbitos en los que las ONGD tienen más importancia de la que podría suponerse a partir de estas informaciones. La ayuda humanitaria y de emergencia o el desarrollo local han sido campos de acción en los que las ONGD, por su propia naturaleza, han tenido un papel mucho más activo que los gobiernos. Aunque la proporción de AOD que canalizan es más reducida, la visibilidad de las

ONGD es mayor, y por ello han tenido y tienen un importante papel en la creación de un consenso social favorable a la cooperación. Finalmente, a través de acciones de sensibilización social y educación para el desarrollo, las ONGD contribuyen a orientar a la opinión pública y a los medios de comunicación, y mediante actividades de incidencia política o *lobbying* contribuyen, a veces de forma determinante, como ha puesto de manifiesto la reciente prohibición de las minas terrestres antipersona, a definir la agenda de las conferencias internacionales y de las organizaciones intergubernamentales activas en el campo del desarrollo internacional.

## 2. Origen y evolución de las ONGD

El precedente más temprano de las ONGD contemporáneas puede encontrarse en las organizaciones filantrópicas, humanitarias y de voluntariado aparecidas en el siglo XIX y en los primeros años del siglo XX, a menudo en el marco del colonialismo, y en las organizaciones internacionalistas del período de entreguerras. Algunas de estas organizaciones, como es el caso de Cruz Roja, creada en Ginebra en 1863, siguen activas hoy en día. Pero las ONGD, tal y como las conocemos hoy, son un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. Importantes ONGD como Oxfam o *Catholic Relief Services* (CRS) surgen a mediados de los años cuarenta para hacer frente a los problemas de la reconstrucción y de los refugiados en Europa y para brindar ayuda humanitaria en la guerra civil en Grecia. En los países del Sur las fuerzas que impulsan la creación de las primeras ONGD son los movimientos de descolonización y las luchas de liberación nacional, en no pocos casos bajo el influjo de las ideas gandhianas de autosuficiencia y desarrollo auto-centrado.

A partir de los años cincuenta, la aparición de las ONGD se ha basado en el principio de solidaridad internacional. Este principio se ha asentado en varias motivaciones o líneas de reflexión, que a

menudo convergen o se interrelacionan, y cuya evolución explica la cambiante fisonomía del discurso solidario de las ONGD en las cuatro últimas décadas.

- a) La reflexión humanitaria: la voluntad de prevenir y aliviar el sufrimiento humano por encima de cualquier consideración de raza, sexo, culto o condición social dio origen en el siglo XIX a organizaciones como la Cruz Roja. El compromiso humanitario con las víctimas de los conflictos armados pronto se extendió a las poblaciones golpeadas por hambrunas y desastres naturales. En los años sesenta y setenta, en un contexto de auge del “desarrollismo”, la Cruz Roja empezó a considerar la pobreza, el hambre y el subdesarrollo como “desastres permanentes” a los que también se extendía el compromiso humanitario. La aparición de organizaciones como “Médicos sin Fronteras” o “Médicos del Mundo” ha diversificado notablemente el escenario de la acción humanitaria.
- b) Las creencias religiosas: las actividades de salud y educación de las misiones católicas y protestantes en el período colonial son uno de los precedentes históricos de las ONGD. No obstante, a partir de los años sesenta los cambios que se producen en la Iglesias católicas y protestantes —Ecumenismo, Concilio Vaticano II, Encíclicas *Pacem in Terris* y *Populorum Progressio*, doctrina social de la Iglesia, Conferencia Episcopal de Medellín en Latinoamérica (CELAM),...— contribuyen a transformar la actividad misionera y la concepción tradicional de la caridad, sustituyéndolas por un claro compromiso de transformación social. En los años setenta y ochenta la “teología de la liberación” contribuirá a profundizar ese compromiso. En la actualidad, buena parte de las ONGD europeas son de carácter confesional, tienen vínculos explícitos con sus respectivas Iglesias, encuentran en las iglesias hermanas de los países en desarrollo sus principales socios y contrapartes, y su amplia base social les da una notable capacidad de movilización de recursos humanos y financieros.
- c) La reflexión ética: el compromiso ético con la paz, la justicia y la solidaridad entre los pueblos y en las relaciones Norte-Sur es la fuerza impulsora de muchas ONGD laicas y no partidistas surgidas



en los años sesenta y setenta, y el punto al que a menudo llegan otras ONGD que nacieron con una inspiración religiosa y que finalmente optan por ser no confesionales. La cooperación al desarrollo es para estas ONGD la respuesta directa de los pueblos al imperativo moral que representa la pobreza y la injusticia, así como el compromiso expreso con la afirmación de los derechos humanos, especialmente los de contenido económico y social.

d) La motivación política e ideológica: la solidaridad con los pueblos en proceso de descolonización, con movimientos de liberación nacional, con organizaciones populares, con movimientos sociales y con pueblos sometidos a gobiernos dictatoriales fue desde los años cincuenta una de las principales fuerzas impulsoras de la solidaridad internacional y de la creación de ONGD en los países industrializados. A menudo estas manifestaciones de solidaridad han sido apoyadas explícitamente por los partidos políticos y los sindicatos a través de las respectivas "internacionales": liberal, democristiana, socialista, comunista y conservadora. En la actualidad es frecuente encontrar ONGD o fundaciones que, aunque actúan de forma autónoma y tienen funciones distintas, están explícitamente vinculadas a partidos y a sindicatos.

e) El análisis y la reflexión sobre el desarrollo y sobre la evolución del orden internacional, también ha tenido una influencia decisiva en la creación, discurso y acción de las ONGD, como se indica más adelante. Más aún, las propias ONGD han contribuido activamente a este debate aportando una reflexión nacida del contacto directo con las poblaciones del Sur, y de una amplia experiencia de trabajo "en el terreno". Conceptos hoy plenamente asumidos en el pensamiento y la práctica del desarrollo como la participación social, el enfoque de género o el "empoderamiento", proceden directamente de la experiencia de las ONGD.

Atendiendo a la evolución del pensamiento y práctica de las ONGD, se puede realizar una clasificación que, aunque elaborada en un primer momento para las ONGD del Norte, también es de aplicación a la mayor parte de las organizaciones del Sur. Según David Korten

(ver bibliografía comentada) existen varias “generaciones” de ONGD, a través de las cuales es posible percibir claramente cómo ha influido en las ONGD la evolución del pensamiento y la práctica del desarrollo. Esta clasificación es útil para entender las diferencias de concepción, enfoque y actuación que en la actualidad existen entre las mismas. El esquema propuesto no debe verse como un proceso lineal, de forma que una generación sustituye a la anterior. Más bien, se trata de un proceso acumulativo en el que las ONGD han evolucionado de forma desigual, de manera que en una ONGD determinada pueden encontrarse simultáneamente rasgos de una u otra generación.

- Las ONGD de primera generación o “de beneficencia”: son organizaciones centradas en la ayuda de emergencia o en la distribución de bienes y servicios. Las carencias materiales en el Sur constituyen el problema a resolver, y tanto su visión como su intervención suele ser inmediata o de corto plazo, no existiendo ni una visión ni una estrategia de desarrollo de largo plazo (“darles el pescado para que puedan comer”). El actor principal es la ONGD donante y el beneficiario tipo —con el que se establece una relación vertical— es la persona individual o la unidad familiar. Estas organizaciones no suelen implicarse en actividades de sensibilización social, salvo si se trata de campañas de recaudación de fondos, en las que es muy frecuente que se recurra a imágenes cuyo propósito básico es despertar la compasión del público (presentando, por ejemplo, imágenes de niños famélicos, etc...), y no cuentan con una estrategia política.
- Las ONGD de segunda generación, “desarrollistas” o de “desarrollo comunitario”: estas organizaciones surgen en los años sesenta, al amparo de la doctrina social de la Iglesia y también de las estrategias “de auto-ayuda” promovidas a través de grandes programas de ayuda al desarrollo como la “Alianza para el Progreso”. Estas ONGD ya no se limitan a la ayuda de emergencia y trabajan en todos los sectores a través de “proyectos de desarrollo” con especial atención a “programas de desarrollo rural integrado” (DRI). El modelo de desarrollo a alcanzar, no obstante, es el de los países industrializados, que no se cuestiona. El principal problema a

resolver para superar el subdesarrollo es la carencia de recursos económicos, tecnológicos y educativos que impiden satisfacer sus necesidades por sí mismos (“darles la caña para que ellos mismos puedan pescar”). Los beneficiarios principales son los grupos de base y las comunidades locales, y las relaciones entre ONGD del Norte y del Sur se basan, sobre todo, en la transferencia de recursos. Estas organizaciones apoyan su estrategia política en la sensibilización de las poblaciones del Norte respecto a las condiciones de vida en el Sur. Las actividades de sensibilización, por ello, ya no se subordinan solamente a la recaudación de fondos.

- Las ONGD de tercera generación u “ONGD críticas” surgen en los años setenta. Estas ONGD, influidas por las teorías de la dependencia y, en parte, por las aportaciones de Pablo Freire, ven el desarrollo como un proceso de “auto-dependencia” (*Self-reliance*) y de afirmación de un “Nuevo Orden Económico Internacional” (NOEI). Para estas ONGD el subdesarrollo es la consecuencia de estructuras locales, nacionales e internacionales injustas. En consecuencia, estas ONGD vinculan los proyectos de desarrollo con los procesos de concienciación y de cambio impulsados por los movimientos sociales de este período (“preguntarse por qué unos tienen cañas y otros no, qué o quién impide que los pescadores lleguen al río y porqué ya no hay peces, y quién se los llevó”). La relación entre las ONGD del Norte y del Sur ya no se limita a la transferencia de recursos y se comienza a hablar de asociación y “partenariado”. Las actividades de educación pública se centran en la denuncia del hambre, de la desigualdad Norte-Sur, y se exigen mayores recursos para la ayuda al desarrollo (el 0,7% del PNB).
- Las ONGD de cuarta generación basan su acción en la presión política (en el Norte) y en el empoderamiento (en el Sur) de los grupos excluidos (“reclamar los derechos de acceso a los peces para todos, y organizarse social y políticamente para ello”). La pobreza y el subdesarrollo son percibidos por estas ONGD como el resultado de un proceso de exclusión política y económica, y como una denegación de los derechos humanos básicos. El desarrollo deberá estar centrado en el ser humano, ser equitativo—incluyendo la equiparación de género— y ecológicamente sostenible

y no es, como se suponía en el pasado, una cuestión que sólo afecta a los países pobres. El desarrollo equitativo y sostenible es también una meta para el Norte, donde prima un modelo de “mal-desarrollo” que debe modificarse.

Ante este problema global, las ONGD del Norte y del Sur deben actuar de forma concertada, a través de redes nacionales, regionales y globales con una agenda estratégica común de cambio a todos los niveles. Dentro de esta agenda común emerge, no obstante, un cierto reparto de funciones: las ONGD del Sur se orientan a la movilización y el “empoderamiento” de los grupos más pobres y excluidos, y las ONGD del Norte se centran en campañas de presión política para modificar el patrón de “maldesarrollo” del Norte y las políticas que desde los países industrializados contribuyen a gestar y perpetuar unas relaciones Norte-Sur injustas. Por esta razón, las actividades de educación para el desarrollo insisten en la idea de interdependencia y de ciudadanía global, y se vinculan directamente con las campañas de incidencia política.

### 3. ¿Qué son las ONGD?. En pos de una identidad común

#### 3.1. Las ONGD: concepto y definición

Las ONGD forman parte del llamado “tercer sector” y participan, sin agotarlo, del movimiento asociativo voluntario de la sociedad civil. Son un conjunto de organizaciones caracterizado, ante todo, por su gran diversidad. Tanto en el Norte como en el Sur, ésta es el reflejo de la realidad plural de la sociedad y de sus diferentes opciones sociales, políticas, éticas y religiosas. Esa diversidad afecta a los principios, las prácticas, los métodos de trabajo, las modalidades y sectores de actuación, el volumen, las fuentes de financiación y los vínculos institucionales de las ONGD.

Por esta razón, entre las ONGD encontramos grandes agencias internacionales como Oxfam, que operan en 70 países, gestionan un presupuesto anual de 25.000 millones de pesetas y 850 establecimientos de “comercio justo” y cuentan con el trabajo de más de 30.000 personas; o como la Federación Internacional de Cruz Roja, con más de 170 sociedades nacionales de Cruz Roja federadas y un presupuesto anual de operaciones de emergencia en 1998 de 45.000 millones de pesetas. En el otro extremo, existen cooperativas campesinas o grupos locales con una capacidad de incidencia muy reducida. También encontramos organizaciones laicas y religiosas con orientaciones políticas que abarcan la totalidad del espectro ideológico, desde posiciones decididamente conservadoras a interpretaciones radicales de la “teología de la liberación”, con estrategias y ámbitos de acción que van de la denuncia a la intervención directa, y desde la movilización social hasta la promoción de soluciones estrictamente individuales a los problemas del subdesarrollo.

En esa extraordinaria diversidad se encuentra una de las principales aportaciones de la cooperación no gubernamental. Pero este hecho hace también difícil encontrar una definición común e identificar criterios de clasificación y tipologías al respecto. Por si estas dificultades no fueran suficientes, el fuerte crecimiento del número de ONGD en los años ochenta y noventa, los cada vez más estrechos vínculos con los gobiernos de muchas de estas organizaciones y la aparición, en algunas ocasiones, de intereses espurios al amparo de las siglas “ONG”, han hecho aún más difícil y polémica la caracterización de este fenómeno. ¿Es posible, por todo ello, encontrar elementos comunes que nos permitan definir claramente a las ONGD como actores de la cooperación internacional al desarrollo?

A este respecto, han sido las ONGD de los países industrializados las que han emprendido un mayor esfuerzo de clarificación del concepto y características que definen a una organización de este tipo. Con ello pretenden eliminar la ambigüedad y la indefinición que durante años han impedido una definición común y encontrar, a pesar de la diversidad del fenómeno, esos elementos comunes en los que se basa la identidad de las ONGD y que son, a su vez, los que diferencian las ONGD con relación a otros actores que participan en la cooperación.

Ese esfuerzo se ha concretado en dos documentos muy similares en cuanto a su estructura y contenidos, aunque con diferente ámbito geográfico de aplicación: en primer lugar, la "Carta de las ONGD", aprobada en octubre de 1997 por las ONGD de la Unión Europea. En segundo lugar, el "Código de Conducta" aprobado por la Coordinadora española de ONGD en marzo de 1998. En el presente texto nos basaremos, sobre todo en el documento español, aunque por su interés se incluye, en un recuadro aparte, una síntesis del documento europeo.

Según dicho documento, una ONGD es:

1. Una organización estable que dispone de un grado mínimo de estructura. No se trata de campañas, ni de simples actividades espontáneas. Debe poseer personalidad jurídica propia y capacidad legal de acuerdo con la normativa vigente.
2. No posee ánimo de lucro.
3. Trabaja activamente en el campo de la cooperación al desarrollo y la solidaridad internacional.
4. Tiene voluntad de cambio y de transformación social.
5. Posee respaldo y presencia social.
6. Es independiente de entidades públicas o grupos empresariales y tiene capacidad de fijar libremente sus objetivos.
7. Posee recursos, tanto humanos como económicos, que provienen de la solidaridad, de donaciones privadas, de trabajo voluntario o semejantes.
8. Actúa con mecanismos transparentes y participativos de elección o nombramiento de sus cargos, promoviendo la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.
9. Es transparente en su política, en sus prácticas y en sus presupuestos. Debe publicar documentación cuantitativa y cualitativa, además de facilitar el control externo de sus actividades y recursos.
10. Está basada y articulada en torno a los fines de solidaridad internacional y cooperación.

TABLA 10. La Carta Europea de las ONGD

**Valores: las ONGD de la Unión Europea creen en:**

1. La justicia social, la igualdad y el respeto de los derechos humanos
2. La participación de las poblaciones para las que están trabajando
3. El involucramiento de la sociedad civil en la cooperación al desarrollo
4. El servicio a los socios del Sur: no intentan servir a sus propios intereses, sino a los de sus asociados

**Enfoque: Las ONGD creen en:**

1. Una actuación profesional en su trabajo
2. El fortalecimiento de las capacidades de sus asociados en el Sur
3. El empoderamiento de grupos particularmente desaventajados
4. Trabajar para reducir las desigualdades de género
5. Utilizar métodos de recaudación de fondos adecuados
6. Asegurar que sus acciones son sostenibles
7. Implicarse en la educación para el desarrollo, la sensibilización social y las actividades de apoyo y defensa (*advocacy*) en los países del Norte
8. Utilizar su capacidad de convocatoria para vincular a diferentes sectores de la sociedad

**Estructura: las ONGD de la Unión Europea:**

1. Están arraigadas en la sociedad civil de la Unión Europea
2. Son entidades no lucrativas
3. Son entidades legalmente constituidas
4. Están asentadas en la Unión Europea
5. Son grupos de personas, y no entidades individuales
6. Son independientes para perseguir sus propios objetivos de desarrollo
7. Cuentan con una instancia de gobierno representativa de su base social y son independientes en su acción
8. Intentan diversificar sus fuentes de financiación
9. Rinden cuentas, y son transparentes y responsables ante el público

### 3.2. Tipologías de ONGD

Como hemos expresado, las ONGD son la expresión de la diversidad de percepciones y sensibilidades de la sociedad así como de distintas maneras de entender la cooperación internacional. Por ello, la diferencia de tamaño, estructura organizativa y formas de acción hace también difícil establecer una tipología de ONGD que satisfaga a todos los observadores. Combinando diversos criterios el responsable de relaciones con las ONGD del Banco Mundial, John Clark, establece una tipología de organizaciones con siete categorías (ver la bibliografía comentada). Estas categorías, obviamente, reflejan "tipos ideales", ya que en la práctica las ONGD suelen participar de modo simultáneo en más de una de ellas.

*a) Las organizaciones de socorros y emergencias y de la ayuda humanitaria en situaciones de conflicto, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), "Médicos sin Fronteras", o Catholic Relief Services (CRS).*

Estas organizaciones tienen un carácter más humanitario que de desarrollo propiamente dicho y se centran en la satisfacción inmediata de las necesidades de las víctimas de conflictos o desastres, en la asistencia a refugiados y desplazados, aunque en ocasiones también se involucran en actividades de rehabilitación y reconstrucción de corto y medio plazo. Por ello, a pesar de esta aparente homogeneidad, dentro de este grupo existen importantes diferencias. Hay ONGD que basan su actuación en equipos de expatriados que abandonan la zona cuando la emergencia ha cesado, mientras que otras ONGD han optado por apoyar el desarrollo de capacidades duraderas para enfrentar emergencias en los grupos locales.

El Comité Internacional de Cruz Roja (CICR) es un caso singular dentro de este grupo. Su actuación está basada en el cumplimiento de normas de derecho internacional y en concreto, en los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977 para la protección de las víctimas de los conflictos armados. Formada casi exclusivamente por ciudadanos suizos, actúa con absoluta imparcialidad en situaciones de conflicto.



#### *b) Las agencias populares de desarrollo*

Dentro de este grupo se incluyen las ONGD del Norte y sus contrapartes institucionales en el Sur, sean laicas o de inspiración religiosa, que se concentran en el desarrollo comunitario, la promoción social y el fomento de la participación y la democracia local. Uno de sus rasgos característicos es contar con una amplia base social —socios y simpatizantes—, lo que les permite obtener recursos financieros y, a la postre, mantener cierto grado de autonomía respecto a las agencias oficiales. En el Norte, estas ONGD actúan a menudo como nexo de unión entre los gobiernos donantes, el público y las ONGD del Sur. En el Sur, actúan como “paraguas” institucional y financiero de grupos locales más pequeños. Esta función de intermediación institucional, financiera y, en ocasiones, técnica, a menudo permite desarrollar planes a largo plazo con una perspectiva estratégica que va más allá de la ejecución de proyectos puntuales.

#### *c) Las organizaciones de desarrollo de base*

Son ONGD del Sur cuyos propios miembros pertenecen a los grupos sociales excluidos, y que son los propios promotores, ejecutores y/o beneficiarios de los proyectos de desarrollo. Suelen recibir apoyo financiero y técnico e institucional, de las agencias populares de desarrollo del Sur, y no suele ser tan frecuente que tengan vínculos directos con ONGD internacionales. Aunque generalmente tienen carácter local, en ocasiones están organizadas a nivel regional o nacional. Este es el caso, por citar algún ejemplo, de las organizaciones campesinas centroamericanas, o de las federaciones indígenas de Bolivia o Perú.

#### *d) Las contratistas de servicios públicos*

Son ONGD que reciben la mayor parte o la totalidad de sus fondos de los gobiernos o de agencias donantes, y su función primordial es ejecutar proyectos de desarrollo enmarcados, en mayor o menor medida, en los programas de ayuda oficiales de los países del Norte, o en las políticas gubernamentales de los países del Sur. Este tipo de organizaciones ha ido ganando peso paulatinamente en la ejecución

de proyectos de desarrollo debido a que los gobiernos y las agencias donantes perciben que, por sus características, la efectividad de las ONGD suele ser mayor que la de los organismos estatales, y sus costes también son menores. A este proceso no ha sido ajeno el auge del enfoque neoliberal y la aplicación de programas de ajuste estructural en muchos países en desarrollo, que a menudo suponen el desmantelamiento y/o la privatización de políticas sociales estatales en un contexto de mayores demandas motivadas por el incremento del desempleo y la pobreza, lo que debe ser atenuado con intervenciones sociales dirigidas a los sectores más afectados que garanticen, además, cierta eficiencia en su actuación.

*e) Los grupos y las redes de apoyo, defensa, denuncia (advocacy) e incidencia política (lobbying)*

Son organizaciones o redes de organizaciones que no cuentan con proyectos de desarrollo "en el terreno". Su función primordial es la educación pública, la incidencia política en los líderes de opinión, los responsables de políticas y los gobiernos, la defensa del medio ambiente, de los derechos de las poblaciones del Sur o de grupos particulares de personas excluidas, y la realización de campañas en torno a temas clave de las relaciones Norte-Sur, como la deuda externa, la apertura comercial, el papel de las empresas transnacionales o la conservación del bosque tropical.

*f) Las organizaciones de innovación y difusión tecnológica*

Son ONGD que desarrollan enfoques no convencionales para abordar los problemas del desarrollo y/o basan sus proyectos y su actuación en la innovación tecnológica y/o en la promoción, transferencia y difusión de "tecnologías apropiadas" y nuevos enfoques institucionales. Tienden a ser organizaciones especializadas en campos como la arquitectura, agricultura, salud, finanzas o energía; a menudo priman los "proyectos piloto" con un gran efecto multiplicador, y no suelen salir de su respectivo campo de especialidad.

*g) Los centros de investigación, estudios y formación*

Este tipo de organizaciones pueden ser independientes o estar vinculados a fundaciones o universidades, y tienen como función

primordial la realización de estudios sobre los problemas del desarrollo y las relaciones Norte-Sur y/o la realización de actividades de formación especializada en este campo. Dichos estudios pueden abarcar desde los grandes problemas de la economía política internacional —deuda, comercio, inversión— y el medio ambiente global, hasta la investigación aplicada sobre cuestiones concretas. Algunos de estos centros se especializan en un sector, como economía del desarrollo, agricultura tropical o medio ambiente. Buena parte de las investigaciones realizadas por estos centros tienen como objetivo influir las políticas y/o obtener orientaciones técnicas para su utilización por parte de los gobiernos, las agencias donantes y otras ONGD. Por esta razón se les puede considerar *think-tanks*.

#### 4. Las ONGD como actores del desarrollo: ámbitos y estrategias de actuación

Las ONGD participan en la ejecución de proyectos de desarrollo, operaciones de ayuda de emergencia, actividades de sensibilización social, educación para el desarrollo y presión política, elaboración de estudios y el denominado “comercio justo”. Aunque algunas organizaciones tienden a concentrarse en uno de estos ámbitos de acción, otras han optado por actuar simultáneamente en los proyectos de desarrollo, la sensibilización social y la presión política, con el objeto de aprovechar las sinergias que se derivan de una actuación integrada. La realización de proyectos con asociados en el Sur, por ejemplo, permite a las ONGD del Norte contar con información de primera mano sobre los problemas políticos, sociales, económicos y ambientales, que a su vez, podrá ser empleada en actividades de reflexión y análisis, educación para el desarrollo e incidencia política. Y a través de las ONGD del Norte, las ONGD del Sur pueden canalizar sus demandas de cambio del orden internacional y de las políticas comerciales y de desarrollo del Norte.

#### 4.1. Programas y proyectos de desarrollo

Los programas y proyectos de desarrollo que se ejecutan en los países del Sur son uno de los principales instrumentos con los que las ONGD promueven el desarrollo. Estos proyectos pretenden actuar contra las causas estructurales de la pobreza y suelen dar prioridad a los grupos más vulnerables, a la desigualdad y la exclusión —por razones de género, edad, etnia o cultura—, en el marco de la realidad social, económica y cultural en la que estos se insertan. Los proyectos de las ONGD abordan prácticamente todos los ámbitos del desarrollo —agricultura, salud, educación, vivienda, infraestructura social, nutrición, información y comunicación, fortalecimiento institucional...— y á menudo tienen carácter integral, abordando simultáneamente varios sectores en una misma acción.

La gestión de proyectos de desarrollo por las ONGD reúne dos dimensiones importantes. La primera es la consecución de los objetivos del proyecto a través de las actividades y resultados previstos y la mejora real de las condiciones de los beneficiarios que ésto implica. La segunda es la acción conjunta entre ONGD del Norte y del Sur y constituye, por tanto, la concreción práctica de la cooperación internacional entre sociedades civiles desde una perspectiva de asociación (*partnership*).

Aunque hay ONGD del Norte que ejecutan directamente proyectos en países en desarrollo, lo más frecuente es que se lleven a cabo conjuntamente con una ONGD del Sur, socio local de la primera. El procedimiento más utilizado es que dos organizaciones asociadas, del Norte y del Sur, promuevan y tengan a su cargo el ciclo completo del proyecto.

Como consecuencia, en lo que respecta al conjunto de actuaciones que trae consigo un proyecto, la identificación y la formulación de la acción suelen hacerse de forma conjunta, la ejecución en el terreno corre a cargo del socio del Sur con apoyo y supervisión del socio del Norte, y el seguimiento y la evaluación son una tarea compartida, aunque con cometidos distintos y complementarios. La ONGD del sur responde ante su socio en el Norte y ante los beneficiarios de la correcta utilización de los recursos, así como del cumplimiento

de los objetivos de la acción, y la ONGD del Norte, dado que aporta fondos de origen público y privado, es responsable, a su vez, ante las instituciones y las personas que le han confiado esos recursos.

Las actuaciones más frecuentes que se llevan a cabo desde el Norte en el marco de los proyectos de desarrollo suelen ser las siguientes:

- Apoyo material y económico a través de aportaciones de fondos y envío de material y equipos destinados a llevar a cabo las actividades previstas en los proyectos.
- Asesoría técnica y organizativa, que permita mejorar las capacidades individuales y colectivas de las ONGD locales y de las personas y grupos que participan y/o son beneficiarias de los proyectos. En ocasiones, este tipo de asistencia se realiza a través de personal técnico expatriado enviado por las ONGD del Norte.
- Capacitación y formación en técnicas productivas, de organización y gestión, en servicios sociales, salud, y educación, entre otras áreas.

## 4.2. Ayuda humanitaria y de emergencia

Como hemos indicado, éste es otro campo de actividad tradicional de las ONGD en el que resultan particularmente valiosas algunas de las características que las diferencian de los gobiernos, como la agilidad, la eficacia y la neutralidad. En este ámbito las ONGD actúan prestando apoyo directo a las víctimas de los conflictos armados —en el caso del Comité Internacional de la Cruz Roja, en cumplimiento de lo dispuesto en el derecho internacional humanitario—, a los refugiados y desplazados, y a las poblaciones afectadas por hambrunas y por desastres naturales.

Un número significativo de ONGD que actúan en este campo también llevan a cabo actividades que enlazan con los proyectos de desarrollo: actividades de rehabilitación y reconstrucción de corto y medio plazo tras un desastre o un conflicto, acciones de autosuficiencia o de apoyo al retorno y/o reasentamiento de poblaciones refugiadas, y programas de preparación, de “alerta temprana” y de prevención de desastres centrados en el fortalecimiento de las capacidades locales de respuesta ante este tipo de situaciones.

Como se indicó anteriormente, las ONGD han desarrollado un amplio conjunto de principios de actuación para asegurar la neutralidad y la imparcialidad de su acción y asegurar elevados niveles éticos, de eficacia y de responsabilidad en la distribución de este tipo de asistencia.

#### **4.3. Sensibilización social y educación para el desarrollo**

Estas actividades constituyen un importante ámbito de actividad de las ONGD en los países industrializados. Nacieron con un propósito inicial muy limitado, que aún hoy en parte se mantiene, como es el de recaudar fondos privados, particularmente en situaciones de emergencia. Las actividades de sensibilización social, sin embargo, han ido dejando atrás este objetivo. Muy pronto se tomó conciencia de que era importante educar y formar al público, implicándolo activamente y no sólo movilizándolo puntualmente su altruismo, lo que llevó a que estas actividades se convirtieran, por derecho propio, en uno de los ámbitos preferentes de actuación de muchas ONGD.

Aunque la mayor parte de las ONGD del Norte siguen dando prioridad a la ejecución de proyectos en los países en desarrollo, en los años ochenta y noventa algunas han llegado a considerar que las actividades de sensibilización y educación para el desarrollo son el eje o uno de los ejes primordiales de la actuación de las ONGD del Norte y de su identidad ante su respectiva sociedad civil, y la base sobre la cual desarrollar las actividades de incidencia y de presión política en las que se basa su estrategia de acción a largo plazo.

Estas actividades pretenden:

- Mantener a la opinión pública informada de la realidad de la pobreza en el mundo y de las causas y estructuras que la perpetúan; y facilitar una mejor comprensión de la interdependencia entre países, de los motivos de la desigualdad internacional y de sus posibles soluciones.
- Fomentar en la opinión pública un ambiente de comprensión, tolerancia y respeto hacia las costumbres y formas de vida de otras culturas.
- Promover valores y actitudes tendentes a un cambio social, basado en criterios de justicia, paz, equidad, igualdad de derechos y

oportunidades entre mujeres y hombres, democracia, participación, solidaridad y cuidado del medio ambiente.

- Estimular el compromiso y la acción para modificar las situaciones y estructuras que dan origen y mantienen la pobreza, la desigualdad y la exclusión, apoyando a las ONGD, sus campañas y cualquier otra iniciativa política al respecto.

Para hacer realidad estos objetivos, las ONGD desarrollan actividades informativas sobre temas específicos, diseñan y llevan a cabo campañas publicitarias a través de distintos medios; y elaboran material educativo de apoyo, como guías didácticas para los educadores, materiales de apoyo para actividades de formación, videos, o programas informáticos.

Aunque están relacionadas y a veces es difícil trazar un límite preciso entre unas y otras, se suele establecer una distinción entre las actividades de sensibilización y de educación para el desarrollo. Las primeras suelen dirigirse al gran público, acostumbran a llevarse a cabo a través de los medios de comunicación de masas y pretenden, sobre todo, un cambio de actitudes. Las actividades de educación para el desarrollo, que además de a las actitudes, se orientan a las aptitudes, los valores y los conocimientos, pretenden un efecto de medio y largo plazo y se dirigen a colectivos específicos. Las actividades de educación para el desarrollo pueden ser de carácter “formal” —si se insertan en el sistema educativo reglado— o de carácter “no formal”, cuando se llevan a cabo en el medio asociativo o con colectivos de la sociedad civil.

#### 4.4. Incidencia y presión política

La incidencia y la presión política tienen como finalidad influir en las decisiones, en las políticas, y en las estructuras y relaciones económicas y de poder que afectan a la situación de los países y pueblos del Sur, en las relaciones Norte-Sur y en la situación de los colectivos más vulnerables de todo el mundo, defendiendo sus intereses. Dentro de este ámbito de actividad se incluyen las acciones de información, diálogo, presión, participación en órganos representativos, denuncia y movilización social realizadas por las ONGD ante

gobiernos, instancias públicas, organizaciones internacionales, medios de comunicación y entidades privadas con capacidad de decisión en todo lo que afecta a las poblaciones del Sur. A veces se utiliza el término *lobbying* o “cabildeo” para referirse a estas actividades, aunque este término no refleja la dimensión de movilización social que con frecuencia comportan.

Las primeras actividades de *lobbying* protagonizadas por redes internacionales de ONGD datan de los años setenta. Entre los logros más importantes de estas campañas se encuentra el Código de Conducta sobre lactancia materna, que prohíbe la promoción de la lactancia artificial por parte de compañías transnacionales, y que fue aprobado por Naciones Unidas tras la campaña de *International Baby Food Action Network* (IBFAN), integrada por 150 ONG de todo el mundo, o la suspensión de los créditos del Banco Mundial para la presa de Narmada (India), que provocaría decenas de miles de desplazados forzosos. En los primeros años noventa las Conferencias de Naciones Unidas —sobre medio ambiente y desarrollo (Río de Janeiro, 1992), población (El Cairo, 1994), mujer y desarrollo (Pekín, 1995), desarrollo social (Copenhague, 1995)...— han sido un espacio en el que un gran número de ONGD se han implicado y han formado redes cada vez más amplias y efectivas para ello. Un número elevado de ONGD han participado en los “foros alternativos” convocados en paralelo a cada una de estas “Cumbres” y han asistido a los encuentros oficiales. Este es un proceso impulsado tanto por ONGD del Norte como del Sur. En diversos foros internacionales las ONGD del Sur han solicitado a sus asociados en el Norte que se impliquen en mayor medida en acciones de sensibilización social e incidencia política, entendiendo que en la cooperación al desarrollo, éste es un complemento adecuado a la promoción y apoyo de los proyectos.

#### 4.5. Investigación y estudios

Otro ámbito de actuación de determinadas ONGD del Norte y del Sur —sean instituciones especializadas o tengan fines más generales— es la elaboración de estudios e investigaciones, la realización de seminarios, talleres y conferencias, y la publicación de sus resultados con objeto de analizar los efectos que sobre el desarrollo tiene el



actual orden internacional, las causas de la pobreza y la exclusión, las relaciones Norte-Sur o las políticas económicas, sociales y ambientales impulsadas por gobiernos, organizaciones internacionales y agentes privados. Estas investigaciones también sirven para sistematizar experiencias y promover el intercambio de las mismas.

Desde esa perspectiva, en el caso de ciertas ONGD que simultanean esta actividad con trabajos de campo, sus actuaciones pueden verse enriquecidas con una reflexión continuada sobre las experiencias que están obteniendo sobre el terreno, con análisis de las metodologías y técnicas de actuación y con la investigación aplicada a los ámbitos de su intervención directa. También, el estudio y seguimiento de las transformaciones que experimenta el contexto internacional puede permitir un mejor diseño y una más correcta aplicación de las estrategias y de las acciones concretas.

Por otra parte, el conocimiento práctico del terreno que mediante su trabajo obtienen las ONGD en su conjunto y la experiencia directa de las dificultades y problemas con las que se enfrentan habitualmente las mismas, sirven para retroalimentar permanentemente la reflexión pudiendo contribuir así a evitar enfoques teóricos que resulten en exceso alejados de la realidad.

#### 4.6. Comercio justo y consumo responsable

Un grupo de ONG de desarrollo y de ONG especializadas en esta actividad cuentan con una red de “tiendas de la solidaridad” en las que se distribuyen productos procedentes de los países en desarrollo, elaborados y comercializados según ciertas condiciones. A menudo estas tiendas son atendidas con trabajadores voluntarios. Esta actividad forma parte del llamado “comercio justo”.

El “comercio justo”, llamado también “comercio solidario” o “comercio alternativo”, pretende cuestionar las actuales relaciones comerciales internacionales a las que se considera responsables, en cierta medida, de la situación de pobreza de gran número de trabajadores y trabajadoras del Sur y de las pautas de producción ecológicamente insostenibles, vigentes en muchos de los países en

desarrollo. Para ello pretende establecer un nuevo tipo de relaciones comerciales internacionales, aunque sea a pequeña escala y con un efecto en gran medida simbólico— que sean justas, equitativas y ecológicamente sostenibles y que posibiliten condiciones laborales dignas a los trabajadores del Sur.

Este nuevo tipo de relaciones comerciales ha de respetar los siguientes principios:

- Compra directa a las organizaciones de productores del Sur, eliminando intermediarios innecesarios.
- Fijación de precios que permitan abonar remuneraciones justas a los trabajadores y trabajadoras, y de forma consensuada con el productor.
- Apoyo a formas asociativas de producción (cooperativas, federaciones de productores).
- Pautas de producción respetuosas con el medio ambiente, las minorías y las poblaciones indígenas.
- Reinversión de beneficios en programas de desarrollo en los países del Sur.
- Cuestionamiento del funcionamiento y estructuras injustas del comercio internacional.

A menudo, las actividades de comercio justo enlazan con la promoción del “consumo responsable”, que reclama una actitud más austera frente al consumismo, y que sobre todo pretende que los consumidores del Norte sean conscientes de que detrás de un producto o una marca determinada pueden encontrarse actividades altamente contaminantes, unas condiciones de trabajo insalubres, la negación de los derechos laborales básicos, la explotación de los trabajadores e incluso el trabajo infantil. En estos últimos años diversas redes de ONGD han denunciado a conocidas firmas transnacionales por esta causa, llegando incluso a organizar campañas de boicot.

## 5. Fortalezas y debilidades de las ONGD como actores del desarrollo

Tradicionalmente se ha considerado que las ONGD cuentan con una serie de ventajas comparativas respecto a la cooperación gubernamental y los programas oficiales de desarrollo, entre las que se señalan las siguientes:

- La eficacia de los proyectos de desarrollo y las operaciones de emergencia conducidas por las ONGD, en términos de vidas salvadas y de reducción de la pobreza. Múltiples evaluaciones realizadas a nivel de proyecto así lo confirman. Este hecho se deriva en parte de la prioridad otorgada a acciones muy vinculadas a las condiciones locales.
- El bajo coste de las acciones respecto a la cooperación oficial, y la honestidad que generalmente se asocia al compromiso con el que actúan las ONGD.
- La agilidad y la flexibilidad de actuación que les permite adaptarse con más facilidad y rapidez a las cambiantes circunstancias del medio. Ésto es especialmente valioso en situaciones de crisis y en emergencias: las ONGD pueden acceder a zonas y llegar a poblaciones a las que por razones logísticas y, en ocasiones, políticas, no pueden llegar las grandes agencias internacionales o los gobiernos.
- La neutralidad y la independencia que caracterizan a muchas de estas organizaciones. Éste es un activo sumamente valioso en situaciones de conflicto y de crisis político-militar.
- Un mejor conocimiento de la realidad local y de las condiciones sociales, económicas, políticas, ambientales y culturales en las que se llevan a cabo los proyectos, derivada de su presencia en el terreno o de sus vínculos directos con organizaciones locales.
- La mayor cercanía a las poblaciones beneficiarias también se traduce en una mayor sensibilidad a sus demandas y a sus necesidades y en una mayor facilidad para identificar y, en su caso, reorientar los proyectos en función de aquellas.
- La importancia otorgada a la participación de las comunidades y de los beneficiarios de los proyectos, que hace posible que los

sientan como propios. Ello contribuye a asegurar la sostenibilidad de los proyectos una vez que la ONGD finaliza su apoyo. La participación social y el fortalecimiento de las organizaciones locales es, a su vez, un factor de democratización de las sociedades en las que se llevan a cabo las acciones de cooperación.

- Mayor capacidad de innovación y de uso de tecnologías adaptadas al medio, lo que también contribuye a asegurar la viabilidad futura de las acciones.
- Capacidad de captación de recursos de origen privado y de movilización de voluntariado social.

Sin embargo, las ONGD también tienen una serie de debilidades derivadas de su propia naturaleza no gubernamental, del menor tamaño relativo de sus proyectos, de las características de su organización interna y de los contextos en los que operan.

- Las ONGD actúan, con frecuencia, de forma atomizada y dispersa. Aunque este problema puede paliarse a través de mecanismos de coordinación, las ONGD no pueden garantizar la cobertura universal de la población y lo más frecuente es que, aunque mediante su actuación se mejore claramente la situación de beneficiarios concretos, no se modifiquen significativamente los desequilibrios territoriales y sociales estructurales del país en el que operan. En ocasiones, ser beneficiario o no de los proyectos de una ONGD puede depender de factores aleatorios y no de una evaluación rigurosa de demandas, necesidades y coberturas.
- Aunque los proyectos de las ONGD suelen caracterizarse por ser eficientes en la relación con sus costes, su dispersión les impide, en muchas ocasiones, aprovechar las economías de escala propias de los grandes programas sociales de las agencias públicas internacionales o de los gobiernos.
- Las grandes ONGD internacionales, que ejecutan presupuestos de cientos de millones de dólares, emplean a centenares de miembros y cuentan con presencia en decenas de países, no escapan a los peligros de la burocratización y falta de agilidad que se suelen atribuir mecánicamente a los ministerios e instituciones públicas.

- La escala relativamente reducida de los proyectos hace que su impacto sea muy limitado en relación a los grandes objetivos de desarrollo y a los indicadores con los que se miden los mismos. Hasta el momento no se ha podido determinar fehacientemente en qué grado los proyectos de las ONGD han contribuido a reducir significativamente los grandes agregados que expresan mejoras en el desarrollo social de un país en un período dado, como el analfabetismo o la mortalidad infantil. Estas mejoras, por lo general, se derivan de la aplicación de las políticas sociales estatales.
- Las ONGD pueden llegar a ser instrumentalizadas por los gobiernos, tanto en la prestación de ayuda humanitaria como en el ámbito del desarrollo social. En algunos casos extremos se pueden encontrar actuando de forma contraria a sus objetivos. Genocidios como los de Ruanda y Bosnia-Herzegovina, por ejemplo, sólo podían ser evitados o frenados por los gobiernos y las organizaciones internacionales competentes en materia de paz y seguridad. La actuación de las ONGD atendiendo a las víctimas pudo también servir, paradójicamente, para aliviar la presión social y de los medios de comunicación en favor de una intervención de los gobiernos y de las organizaciones que o bien no se produjo, o fue muy tardía.

En el ámbito del desarrollo social pueden también producirse situaciones igualmente paradójicas. En el contexto de los programas de ajuste estructural y reforma económica, que suelen tener como efecto un aumento de la pobreza en ciertos sectores y que llevan aparejado el desmantelamiento y/o privatización de las políticas sociales de cobertura universal, se fomenta, en ocasiones, la actuación de las ONGD en sustitución de los servicios sociales de carácter público por las mismas instancias políticas que contribuyen a la desaparición de aquellos.

- A la hora de recaudar fondos, las ONGD no son siempre inmunes al llamado “efecto CNN”. Es decir, dependen con frecuencia de la volátil atención que los medios de comunicación prestan a un desastre natural, a una guerra o a una crisis humanitaria.
- Las ONGD, a veces, no son ajenas a los problemas de funcionalidad y de transparencia interna que pueden afectar a cualquier

organización. Por ejemplo, los estilos de dirección excesivamente personalistas y las rigideces institucionales pueden debilitar su potencial de innovación y de adaptación, y con ello su eficacia y la capacidad transformadora que constituye su razón de ser.

- Las ONGD, finalmente, pueden presentar, en ocasiones, ciertos déficit en su relación con los destinatarios de sus acciones. A menudo, las políticas de la ONGD se definen más a partir de las percepciones de los suministradores de fondos, de sus directivos y personal y de sus socios fundadores que de las del conjunto de los beneficiarios con los que trabajan.

Hay que señalar, por último, que las ONGD están situadas en un papel distinto y complementario respecto a la acción del Estado. En general, ni pretenden ni deben sustituirlo en las actuaciones para erradicar la pobreza, promover el desarrollo o enfrentarse a las crisis humanitarias, tareas que requieren una acción concertada en la que cada actor tiene, en cualquier caso, un papel propio que jugar.

## 6. Los recursos de las ONGD

Para el despliegue de sus actividades, las ONGD movilizan un importante volumen de recursos materiales, humanos y financieros. Como vimos anteriormente, las ONGD de los países industrializados canalizan en torno al 10% de la AOD anual total. Aunque la capacidad de movilizar y gestionar recursos es muy desigual entre las ONGD, las fuentes que utilizan son, principalmente, las siguientes:

### 6.1. Contribuciones privadas

Este tipo de contribuciones procede de los asociados de las ONGD, de actividades y campañas de recaudación de carácter extraordinario, generalmente vinculadas a situaciones de emergencia, y de donaciones

o aportes de empresas privadas, que destinan una parte de sus beneficios a actividades de cooperación. También se utilizan otras fuentes de financiación a partir de la generación de recursos propios.

Aunque prácticamente todas las ONGD recurren a las donaciones privadas, sólo un número relativamente reducido ha obtenido cantidades importantes a partir de estas fuentes. En algunos casos se trata de ONGD con un alto número de socios, o que cuentan con el respaldo de instituciones eclesiásticas, pero en otros casos la recaudación ha sido fruto de incisivas campañas de *marketing* —incluyendo el uso de imágenes impactantes, quizás no siempre adecuadas, en nuestra opinión, de los supuestos beneficiarios— con los correspondientes gastos en publicidad. Muchas ONGD prefieren contar con asociados o patrocinadores permanentes debido a que estos proporcionan un flujo de recursos relativamente estable, mientras que las campañas de recaudación asociadas a situaciones de emergencia son poco predecibles y a menudo la respuesta del público no depende de la magnitud de la emergencia, sino de la cobertura que la presten los medios de comunicación.

## 6.2. Fuentes públicas

La financiación pública de las actividades de las ONGD es un fenómeno relativamente reciente. Aunque se estima que únicamente una parte de los recursos totales de las ONGD proceden de fuentes públicas, estas aportaciones se multiplicaron por diez en el período 1984-1994. En la actualidad prácticamente todas las agencias oficiales registran este espectacular crecimiento que se debe al atractivo que tienen para los gobiernos y las organizaciones internacionales la efectividad y el menor coste de los proyectos ejecutados por ONGD. Aunque en general se considera que este es un fenómeno positivo, existe el temor —en muchos casos respaldado por hechos— de que ello reduzca la independencia y la autonomía de las ONGD, convirtiéndolas en unos meros brazos ejecutores de las relaciones exteriores de los gobiernos donantes.

Los fondos públicos pueden ser de carácter multilateral o bilateral. Entre las organizaciones multilaterales que han creado líneas de financiación para las ONGD se encuentran el Banco Mundial y el

BID. Por su parte, las agencias especializadas de las Naciones Unidas (PNUD, PMA, UNICEF, ACNUR...) suelen contratar sistemáticamente a ONGD como ejecutores de sus proyectos. Como vimos, la Comisión Europea apoya financieramente determinadas actividades de ONGD. A estos efectos, dispone de una línea específica de cofinanciación de proyectos con estas organizaciones (B7-6000). Existen también diversas líneas de financiación con fines concretos reservadas a las ONGD, y éstas pueden recurrir, además, a otros capítulos presupuestarios y a los recursos de la Oficina de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO).

Las fuentes de cofinanciación bilateral de los países de la OCDE tienen rasgos muy diversos. En algunos casos (como Holanda) las instancias públicas financian programas a largo plazo a las ONGD, y son éstas las que identifican y seleccionan los proyectos concretos a ejecutar. En otros casos (como España) se celebran periódicamente convocatorias de cofinanciación a las que concurren organizaciones con proyectos concretos. A través de diversas convocatorias anuales ("ordinaria", "con cargo a los recursos del IRPF" y "abierta y permanente") la AECI otorgó en 1997 unos 12.000 millones de pesetas en concepto de cofinanciación de proyectos. Esta cifra representa el 13% de la AOD bilateral. La AECI financia hasta el 80% del coste total de los proyectos. Por su parte, el conjunto de las Comunidades Autónomas y de los ayuntamientos aportaron en España, en 1996, 13.500 millones de pesetas a través de sus respectivos programas de cofinanciación realizados, en su casi totalidad, a través de convocatorias.

### **6.3. Recursos humanos: el voluntariado**

Las ONGD, además de contar con su personal técnico contratado, pueden reforzar, en mayor o menor medida, su estructura profesional con personal voluntario, en proporciones que varían en función del modelo organizativo por el que cada una haya optado y del arraigo social que tenga la organización.

Para aquellas ONGD del Norte que promueven la participación del voluntariado en sus programas y actividades, sea en el país de origen o como expatriados, la recepción de recursos humanos no es la



única y generalmente tampoco la más importante de las razones en la que se basa esta política. El voluntariado se concibe también como canal de participación de la sociedad civil y como medio para la sensibilización y la educación para el desarrollo.

Las ONGD del Sur, además de su estructura profesional permanente, también llegan a movilizar el trabajo voluntario de los propios beneficiarios en los programas, en muchas ocasiones a través de métodos participativos en el marco de acciones que cuenten con arraigo local suficiente, por ejemplo, en las que la ONGD aporte los materiales de construcción y la asistencia técnica y los beneficiarios aporten la mano de obra para realizar un proyecto dirigido al mejoramiento de viviendas, etc.

## 7. Plataformas institucionales y redes de ONGD

En su fase más temprana, la participación de las ONGD en redes nacionales e internacionales tenía como objetivo primordial la coordinación y el intercambio de experiencias. En etapas posteriores, las redes internacionales de ONGD se han convertido, en considerable medida, en plataformas de interlocución y/o de incidencia y presión política ante los gobiernos y las organizaciones internacionales.

Las redes de ONGD tienen características muy diversas. Pueden ser nacionales o internacionales; integrar a ONGD del Norte, del Sur o de ambas áreas. Pueden ser alianzas coyunturales o entidades permanentes; tener contenido temático —hay redes de ONGD especializadas en cuestiones como la ayuda humanitaria, la mujer y el desarrollo, la deuda externa, el medio ambiente...—, geográfico —hay redes sobre Centroamérica, Palestina y otras áreas—, y responder a afinidades políticas, religiosas o incluso culturales y lingüísticas. Como, por ejemplo, el caso de Bélgica, donde existe una coordinadora de ONGD francófonas y otra de ONGD flamencas—. En

ocasiones agrupan a las secciones nacionales de una ONG internacional, como ocurre con Cáritas Internacional o la Federación Internacional de la Cruz Roja.

### **7.1. Plataformas de coordinación de las ONGD: El Comité de Enlace de las ONGD con la Unión Europea**

En todos los países de la OCDE existen plataformas de coordinación de ONGD. En la mayor parte de los casos tienen ámbito estatal, y coexisten con plataformas regionales o de carácter más restringido, a las que las ONGD se adscriben en función de sus orientaciones políticas o religiosas, o de su pertenencia a una u otra comunidad étnico-nacional.

El Comité de Enlace de las ONGD es la estructura representativa de las ONG de cooperación y solidaridad internacional radicadas en la Unión Europea. Se define a sí misma como una entidad democrática y pluralista, que intenta promover una Europa abierta al mundo, en el que la Unión Europea y sus instituciones jueguen un papel positivo favoreciendo unas relaciones justas y equitativas entre los pueblos y en particular entre el Norte y el Sur. El Comité de Enlace también tiene como objetivo la mejora de la política de desarrollo de la Unión Europea, y por ello tiene en las instituciones comunitarias y en los gobiernos de los 15 Estados miembros a sus interlocutores más frecuentes.

El Comité de Enlace integra las plataformas nacionales de los 15 Estados miembros, que en conjunto representan 847 ONGD europeas. Entre sus órganos se encuentra la Asamblea General, que se reúne una vez al año, a la que asisten delegaciones elegidas por cada plataforma nacional de coordinación; el Comité de Enlace propiamente dicho, que es el órgano ejecutivo y está integrado por un representante de cada plataforma nacional; el Buró, formado por el Presidente, el Vicepresidente, el Secretario Ejecutivo y otros cargos, y un Secretariado en Bruselas. El Comité cuenta con grupos de trabajo especializados en materias como educación para el desarrollo, financiación del desarrollo, seguridad alimentaria (junto con la red EURONAIID, ver el siguiente epígrafe), y cooperación descentralizada. Dentro de la estructura del Comité se

integra la red VOICE (ver el siguiente epígrafe) de ONGD que actúan en el campo de la ayuda humanitaria y de emergencia.

En el caso español, la plataforma nacional es la Coordinadora de ONGD para el Desarrollo, creada en 1982 e integrada a finales de 1997 por 96 organizaciones. También existen coordinadoras regionales en las Comunidades Autónomas.

## 7.2. Redes internacionales y de la Unión Europea

En la Unión Europea existen 38 redes de ONGD. Las más importantes son las siguientes:

- APRODEV** La Asociación Europea de Promoción y Desarrollo (APRODEV) reúne a las ONGD europeas integradas en el Consejo Mundial de Iglesias. Incluye 14 ONG confesionales de filiación protestante.
- BEE** El Buró Ambiental Europeo fue creado en 1974. Integra 130 ONG de medio ambiente activas en el campo de las relaciones Norte-Sur, entre ellas algunas ONG de desarrollo.
- CARE-Int.** CARE es una de las grandes agencias no gubernamentales de ayuda de emergencia y ayuda alimentaria. La red CARE integra las 60 secciones nacionales de CARE internacional, 11 de ellas en países de la Unión Europea.
- CARITAS-UE** Cáritas-Europa coordina 35 secciones nacionales de esta organización católica de promoción social. Cuenta con un Departamento de Cooperación internacional.
- CIDSE** Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad (CIDSE) es una red internacional de ONG de desarrollo y ayuda humanitaria de filiación católica. Dentro de la Unión Europea integra 12 organizaciones.
- EFTA** La Asociación Europea de Comercio Justo (EFTA) reúne a 13 organizaciones europeas que trabajan en favor de la adopción de los principios del comercio justo.
- EURODAD** La Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD)

integra a 26 ONGD europeas, y es la principal plataforma de incidencia política en temas de deuda, ajuste estructural y responsabilidad de las organizaciones de Bretton Woods.

**EURONAIID** Asociación de 29 ONGD europeas especializadas en ayuda y seguridad alimentaria. Esta red, creada en 1980, promueve un Código de Conducta sobre estas cuestiones aprobado en 1995.

**EUROSTEP** Creada en 1990, la red Solidaridad Europea para la Participación Igualitaria (EUROSTEP) integra 22 ONGD—entre ellas algunas de las más importantes ONG europeas, como Oxfam, Intermón, Terre des Hommes, NOVIB e HIVOS—, que comparten un enfoque progresista de la cooperación y la ayuda humanitaria. EUROSTEP publica, junto con ICVA el informe anual *La realidad de la ayuda* (Ver la bibliografía comentada).

**HELP AGE** Int. Red global de 50 ONGD creada en 1983 y especializada en tercera edad.

**ICDA** La Coalición Internacional para la Acción de Desarrollo (ICDA) integra 30 ONGD en los países de la OCDE que trabajan conjuntamente en favor del desarrollo alternativo y en especial en cuestiones de comercio y finanzas internacionales.

**ICVA** El Consejo Internacional de Agencias Voluntarias (ICVA) fue creado en 1962. Reúne a ONGD y federaciones y redes de ONGD del Norte y del Sur, y se define como asociación internacional independiente de ONG de desarrollo sostenible y de ayuda humanitaria. Es el principal foro de consulta coordinación e incidencia política de las ONGD a nivel mundial.

**FICR** La Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja (FICR) reúne a las 175 Sociedades de Cruz Roja establecidas en otros tantos países, que cuentan con más de 20 millones de socios y de voluntarios en todo el mundo. La Federación

cuenta con un Secretariado en Ginebra y publica cada año el *Informe Mundial sobre Desastres*. Las 15 Sociedades de Cruz Roja de la Unión Europea han establecido un Buró de Enlace con la Comunidad Europea.

- VOICE La red de Organizaciones Voluntarias para la Cooperación en Emergencias (VOICE) coordina la actuación de 69 ONGD —67 de ellas de la Unión Europea— activas en este campo. Esta red forma parte del Comité de Enlace de las ONGD con la Unión Europea.
- WIDE La red europea de Mujer y Desarrollo (WIDE) reúne 13 plataformas nacionales que representan a más de 1.300 ONGD que trabajan sobre cuestiones de género y desarrollo.
- YDC Jóvenes por el Desarrollo y la Cooperación (YDC) es una red de 50 ONGD de jóvenes o que trabajan en favor de los jóvenes y de sus estructuras de representación en el Norte y en el Sur.

## 8. Las ONGD en España

### 8.1. Origen y evolución

En España existen más de 200 ONGD, de las cuales 96 forman parte de la Coordinadora estatal. Las más antiguas fueron creadas, desde otra perspectiva diferente a la actual, en los años cuarenta y cincuenta, por iniciativa de la Iglesia Católica. Cáritas Española surge en 1942. En 1947 se constituye la Asociación Misionera Seglar, y en 1956 la Compañía de Jesús creó “Misión y Desarrollo”, antecesora de la actual Intermón. En los años sesenta surge una nueva generación de ONGD vinculadas también a la Iglesia, aunque con concepciones más actualizadas, así como las primeras asociaciones laicas y profesionales. En 1960

surge “Manos Unidas” como “Campaña contra el Hambre”, en 1965 el “Instituto de Estudios Políticos de América Latina y África (IEPALA)” y la sección española de la Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID). Entre 1975 y 1985 se da el primer impulso importante con la creación de varias instituciones, unas de inspiración confesional y otras laicas. Entre estas últimas también se constituyen organizaciones con vocación hacia la investigación y la formación como CIDOB con sede en Barcelona, AIETI o CIDEAL en Madrid o, con posterioridad, HEGOA en Bilbao.

Entre 1985 y 1990 se produjo un marcado crecimiento del número de ONGD y se amplía notablemente la gama de organizaciones activas. En 1990 la Coordinadora de ONGD contaba con 65 organizaciones, de las que sólo 31 se habían creado antes de 1985. Entre los factores que influyen en este proceso hay que mencionar la transición democrática, la normalización de las relaciones internacionales de España, el surgimiento de la política española de cooperación y la incorporación de nuestro país a la Comunidad Europea, como elementos que contribuyeron a la creación de un gran número de nuevas ONGD en este período. En 1984, como vimos, las ONGD comienzan a percibir y gestionar algunas subvenciones de la Administración y desde 1986 han ido accediendo a las líneas comunitarias europeas de cofinanciación.

Constituyeron también importantes catalizadores de este proceso las grandes crisis humanitarias de ese período —como las hambrunas del Sahel— así como los movimientos de solidaridad con países sometidos a dictaduras, especialmente en América Latina, y con las luchas guerrilleras y de liberación nacional en Centroamérica y el África austral. Entre 1980 y 1990 la solidaridad con Nicaragua fue el motivo por el que se crearon hasta 15 nuevas ONGD que posteriormente evolucionaron y fueron ampliando su ámbito de actividad.

La mayor parte de esas ONGD son laicas, y nacieron con una orientación política quizá más explícita que sus antecesoras. Algunas son totalmente independientes y otras tienen vínculos con partidos políticos, sindicatos, o empresas. Todo ello, al igual que las nuevas ONGD que han ido constituyéndose con diferentes

perfiles a lo largo de la década de los noventa, han contribuido activamente a diversificar y hacer más plural el escenario de la cooperación no gubernamental en España.

## **8.2. Las ONGD como actores de la cooperación española al desarrollo**

La distribución geográfica y sectorial de los recursos de las ONGD españolas revela sus prioridades de actuación y permite estimar el papel que éstas juegan dentro de la cooperación española al desarrollo. En 1996, según datos de la Coordinadora, las 96 ONGD integrantes de la misma contaban con 1.302.000 socios y movilizaron unos 41.687 millones de pesetas.

Los programas y proyectos de desarrollo son el principal destino de los recursos. En 1996, el 63% de los fondos se canalizaron a este fin; los programas de educación y sensibilización recibieron el 15%; la ayuda humanitaria recibió el 10%, el 7% se destinó a gastos administrativos y a captación de fondos, y el 5% restante a otros gastos. Según datos suministrados por las propias ONGD, unos 2.000 técnicos y cooperantes españoles trabajan en los proyectos en países en desarrollo, y otras 9.000 personas trabajan como asalariados en las oficinas de las ONGD en España. A ellos se les suman unos 32.000 voluntarios.

Las ONGD españolas concentran su acción en América Latina, área en la que en 1996 se llevaron a efecto el 64% de los proyectos. El 21% se realizaron en África. El 10% en Asia y el 1,5% en Oriente Próximo.

En cuanto al origen de los recursos, el 57% fue de origen público y el 43% de origen privado. El 31% procedían de cuotas y donaciones, el 20% de la Administración central, el 16% de Comunidades Autónomas y ayuntamientos, el 11,5% de la Unión Europea y el 9,5% de otras fuentes. La capacidad de captar recursos privados, sin embargo, se concentra en un número reducido de ONGD.

**TABLA 11. Destino de fondos y distribución geográfica de los proyectos gestionados por las ONGD españolas (1996)**

Destino de los fondos gestionados por las ONGD españolas <sup>(1)</sup>	
Desarrollo	66%
Acción humanitaria	12%
Educación para el desarrollo y sensibilización	9%
Administración	7%
Otros	6%
Distribución geográfica de los proyectos de cooperación de las ONGD españolas <sup>(1)</sup>	
América Latina y el Caribe	64%
África	21%
Asia, Oriente Próximo y Oceanía	12%
Europa	3%

(1) Datos de las ONGD que forman parte de la CONGDE

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la CONGDE

### 8.3. Plataformas de coordinación

La Coordinadora Española de ONGD (CONGDE) surgió en 1982, y adquirió existencia legal en 1986. Como ya se ha señalado, en la actualidad está integrada por 96 ONGD. El órgano máximo de gobierno de la Coordinadora es la Asamblea General que se reúne, como mínimo, una vez al año para decidir sobre el presupuesto y las líneas de trabajo generales. La Asamblea General elige una



Junta de Gobierno cada tres años. La Coordinadora dispone de una Secretaría Técnica, responsable de coordinar la ejecución de sus diferentes programas y actividades.

La Coordinadora ha organizado Unidades Operativas, Vocalías y Grupos de Trabajo, constituidos por expertos de las ONGD federadas y apoyados por la Secretaría Técnica. Las unidades operativas son dos: Acciones de desarrollo y financiación, y Educación para el desarrollo y Sensibilización. Las vocalías son: Relaciones Europeas, Relaciones Institucionales, Cooperación descentralizada, Relaciones con medios de comunicación y opinión pública, Relaciones institucionales con el Sur y con organismos internacionales y Relaciones con grupos internos de trabajo y movimientos sociales. Los grupos de trabajo abordan los siguientes temas: mujer y desarrollo, políticas europeas de cooperación, emergencias y desarrollo, y voluntariado.

La Coordinadora hace público cada trimestre el boletín informativo *Punto de Encuentro*. También edita periódicamente un directorio (ver bibliografía comentada) así como estudios e investigaciones.

Además de la Coordinadora estatal, existen coordinadoras regionales en Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia. También se ha constituido una coordinadora local en Santa Cruz de Tenerife (Canarias).



**CAPÍTULO VI.**  
**Las empresas como actores**  
**de la cooperación**



Las empresas de los países del Norte tienen también un papel en la contribución al desarrollo económico de los países del Sur. El final de la Guerra Fría, la aceptación casi generalizada de la economía de mercado y la evolución de los transportes y comunicaciones son, entre otros, factores que han contribuido a la expansión geográfica de lo que viene llamándose desde la década de los años ochenta “globalización económica”.

Podemos señalar, a grandes rasgos, los perfiles básicos de la participación de las empresas, especialmente de las pequeñas y medianas (PYMEs), en la cooperación al desarrollo. Por una parte, las empresas del Norte, actuando bajo determinadas condiciones, pueden promover en el Sur creación de empleo, mejora de la formación profesional, transferencia de tecnología y *know-how*, inversiones de capital, aumento de la competitividad empresarial y estímulo del crecimiento económico. De este modo se genera riqueza y se contribuye también a la inserción de los países en vías de desarrollo en la economía internacional. No obstante, la actividad empresarial, que tiene indudables efectos positivos, puede también tener, en otros casos, efectos negativos si sólo busca una rentabilidad inmediata, no reinvierte una parte de los beneficios en el país en desarrollo, no respeta su medio ambiente, no transfiere tecnología ni *know-how*, etc.

Por su parte, las empresas del Sur, en su propio entorno socioeconómico, pueden contribuir a generar, especialmente cuando se trata de PYMEs una reactivación del tejido social, la utilización de recursos locales, la creación de puestos de trabajo y, en ocasiones, una mejor distribución de la riqueza. Potenciar el sector productivo privado, promoviendo un marco institucional favorable, facilitar el funcionamiento de los mecanismos de la competencia o favorecer la transición desde economías agrícolas de subsistencia a economías que cuenten con verdadero tejido empresarial, son aspectos que forman parte de las actuales estrategias de desarrollo.

En este capítulo vamos a referirnos a la participación de las empresas del Norte y mencionaremos también el papel de las PYMEs y microempresas del Sur como agentes directos de la cooperación al desarrollo.

## 1. La participación de las empresas del Norte

No sería realista pensar que a las empresas como tales les mueve otra motivación que no sea básicamente la rentabilidad, ya sea a corto o a largo plazo. En este último caso se encuentran grandes empresas que realizan -principalmente a través de organizaciones sin fines de lucro creadas por ellas mismas- proyectos de cooperación que, tomados en su contexto estratégico, en la mayoría de los casos refuerzan sus intereses empresariales, de forma más o menos inmediata.

Ahora bien, al preguntarnos qué motiva el interés de la empresa, entendida como agente económico que debe buscar el beneficio, para participar en la cooperación al desarrollo encontramos dos tipos de incentivos: los que ofrecen los poderes públicos y los de carácter privado.

En lo que se refiere a los primeros, se trata de incentivos que son establecidos por organismos públicos, ya sean multilaterales, o bien de países

del Norte o del Sur. De esta forma podemos hablar de la “Cooperación al Desarrollo con Participación Empresarial” (CDPE) que se define como la utilización de los estímulos brindados por el Estado de un país industrializado (o por un organismo multilateral) a la participación de empresas de ese país en un proyecto de desarrollo con una empresa del Sur. La CDPE tiene un carácter mixto. Por un lado mantiene el objetivo de promoción y apoyo a los países en desarrollo y, por otro, incorpora el concepto de rentabilidad de la empresa, tanto la del país cooperante como la de los agentes económicos del PVD.

Este tipo de acciones se llevan a cabo a través de instituciones como las siguientes:

- Corporaciones Financieras de Desarrollo (CFD). A menudo están asociadas a las agencias bilaterales de cooperación. Su actividad principal se centra en la financiación de proyectos de inversión, aunque también pueden ofrecer otras ayudas de tipo financiero y prestar servicios de información y asesoramiento en las distintas fases de un proyecto. Entre los pioneros podemos citar la Caja Central de Cooperación Económica (CCCE) francesa, fundada en 1941, o la Corporación de Desarrollo de la Commonwealth (CDC), fundada por el Reino Unido en 1948. Otras son la DEG y KfD alemanas, la PROPARCO francesa, la SBI belga, la FMO holandesa, la IFU danesa o la española COFIDES (Compañía Española de Financiación del Desarrollo S.A.).
- Organismos multilaterales de promoción de la inversión, como el Centro de Comercio Internacional (CCI) de la UNCTAD; el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (OMGI) y la Corporación Financiera Internacional (CFI), del Grupo Banco Mundial; la Corporación Interamericana de Inversiones (CII) y el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), que en el capítulo II fueron ya mencionados.
- Cámaras de Comercio e Industria.
- Organizaciones patronales y organizaciones representativas de las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y de las cooperativas.

La Comunidad Europea, como se ha visto en el capítulo III, ha desarrollado una gama de instrumentos para la cooperación empresarial, entre los que cabe señalar los siguientes:

- El Centro de Desarrollo Industrial establecido en el marco de los Acuerdos de Lomé.
- El Instrumento ECIP (*European Community Investment Partners*).
- Los programas Al-Invest y Med-Invest.
- El Banco Europeo de Inversiones, que cuenta con una facilidad de financiación de capital-riesgo.

Un instrumento español susceptible de ser incluido dentro del concepto de la CDPE es el crédito FAD, referido en el capítulo IV.

Las principales modalidades que reviste la CDPE son las que se indican a continuación:

- Los incentivos para la creación de empresas mixtas o *joint-ventures* entre empresas del Norte y del Sur.
- La creación de servicios de apoyo para facilitar el conocimiento de los mercados externos, poner en contacto posibles socios comerciales, prestar asistencia técnica o tramitar expedientes de inversión. Generalmente este tipo de servicios se orientan preferentemente a las pequeñas y medianas empresas.
- La realización de proyectos para mejorar el nivel de calidad y para incorporar requisitos técnicos en la producción exportable, en ámbitos como la normalización, la certificación de calidad y el conocimiento de normas aduaneras, técnicas, sanitarias, fitosanitarias y ambientales.
- La realización de ferias, encuentros y giras empresariales.
- La financiación de estudios y otras acciones en la etapa de preinversión.
- La participación en el capital de nuevas empresas.
- La emisión de garantías de inversión.
- El apoyo institucional a las organizaciones empresariales y a los organismos públicos, con objeto de mejorar la legislación y el marco regulador.
- La prospección de oportunidades de inversión en el Sur.

En lo que se refiere a los incentivos de carácter privado, éstos se encuentran en mayor medida en las oportunidades que, para las empre-



sas del Norte, supone participar en determinadas actuaciones de cooperación en los países del Sur, principalmente en el marco de la ejecución de proyectos de desarrollo, así como en otros proyectos que ejecutan agencias, gubernamentales o no, y que les permitan entrar en nuevos mercados. En este contexto, resulta de interés mencionar la cooperación empresa-ONGD las cuales pueden llegar a complementarse, bajo determinadas condiciones, para conseguir cada uno sus fines propios.

Por otra parte, también hay que señalar los apoyos de diversa naturaleza que las empresas del Norte ofrecen, en sus propios países, a la cooperación al desarrollo llevada a cabo por otras organizaciones. Éste se canaliza a través de varias modalidades, entre las que podemos señalar las siguientes:

#### *a) Los acuerdos de colaboración*

El número de empresas que dedican recursos a acciones de cooperación al desarrollo ha ido creciendo en los últimos años. Dichas acciones suelen ser llevadas a cabo por organizaciones sin fines de lucro (generalmente ONGD) que pueden tener o no un vínculo directo con la empresa. En el primer caso, la colaboración empresa-ONGD tiene carácter permanente. Son bien conocidas algunas fundaciones vinculadas a Bancos, grandes empresas, etc. En el segundo, suele tratarse de colaboraciones más puntuales y dedicadas a un objetivo de desarrollo concreto.

En otros casos el contenido financiero de los acuerdos esta constituido por dedicar a las actividades de una ONGD un porcentaje de la recaudación en la venta de determinados productos de una empresa, normalmente previa campaña publicitaria en la que se indica esa finalidad.

#### *b) El patrocinio (o sponsorización)*

Las ONGD suelen realizar actos públicos, encuentros, etc, con el objetivo de recaudar fondos, sensibilizar a la opinión pública o reflexionar sobre temas concretos de la cooperación. La empresa puede participar en estos eventos a través de un aporte financiero. Obtiene un beneficio en la publicidad positiva que recibe su nombre, marca o logotipo, contribuyendo a su posicionamiento en el mercado. Una opinión pública sensibilizada y educada sobre la

necesidad del desarrollo de los países del Sur hace prever una respuesta positiva a ese estímulo, haciendo que la empresa encuentre una rentabilidad a su inversión en términos de imagen corporativa o de una mayor demanda de sus productos.

*c) Las aportaciones económicas a proyectos*

Las empresas, como cualquier otra persona física o jurídica, pueden realizar aportaciones para acciones concretas de cooperación al desarrollo que ejecutan las ONGD. Estas aportaciones pueden ser en efectivo (una cantidad de dinero) o valorizadas (uso de locales, materiales o equipos para la realización de un proyecto, etc). En muchos casos, las ventajas fiscales son un motivo que estimula la aportación de la empresa. Esto ocurre en el caso español en las donaciones a las asociaciones declaradas de utilidad pública y a las fundaciones.

*d) Las aportaciones de carácter técnico y profesional*

Las empresas pueden también aportar el concurso de profesionales cualificados a los proyectos de cooperación al desarrollo así como *know-how* adecuado para contribuir a la mejor ejecución de los mismos.

## **2. Las empresas del Sur: especial referencia a las microempresas**

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) tienen una gran importancia en el plano económico y social, con un papel esencial en las actuales economías que se traduce en la creciente responsabilidad que asumen en la creación de empleo. Así, el estímulo a la PYME es fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo social.

Tras la aceptación generalizada de la economía de mercado, esta afirmación es también aplicable a la casi totalidad de los países en desarrollo. De ahí el aumento de los programas de cooperación económica

destinadas al fortalecimiento y expansión de estas unidades económicas en el Sur a través de diferentes instrumentos, a los que hemos hecho referencia en anteriores capítulos.

Por otra parte, es creciente la atención prestada por la cooperación al desarrollo a los programas de apoyo a la microempresa específicamente a través de microcréditos como medio de combatir el desempleo y como instrumento de generación de recursos para amplias capas de la población de los países del Sur. Dentro del concepto PYME, la microempresa es la organización económica más pequeña. Según el BID, es "la unidad de producción de bienes o servicios donde el propietario es quien lleva a cabo la mayoría de las actividades del negocio. Esta unidad, debido a su tamaño, tiene capacidad para absorber entre tres y cinco personas asalariadas, quienes preferentemente son miembros de la familia o, en todo caso, personas de la comunidad donde se ubica la empresa".

En América Latina y el Caribe más del 80% de los negocios pueden considerarse microempresas, representando una proporción muy considerable de la fuerza de trabajo -desde el 33% en Argentina hasta casi el 80% en Perú- y contribuyendo al producto nacional de forma destacada -entre un 10% y un 50% según los países. En esa región hay más de 50 millones de microempresas que proporcionan trabajo a más de 120 millones de personas. Se calcula que el sector de la microempresa emplea, a nivel mundial, un porcentaje de más del 30% de la población económicamente activa, aproximadamente 500 millones de personas.

Se puede distinguir entre las microempresas del sector formal y las del sector informal. El primer grupo está integrado por aquellas unidades económicas que cumplen con los requisitos establecidos legalmente (normativa fiscal, laboral y sanitaria). El segundo lo componen las que no cumplen formalmente dichos requisitos. Gran número de las microempresas de los países en desarrollo se sitúan en el sector informal. Debido a ello, una parte no desdeñable de la cooperación al desarrollo del Norte se dirige al apoyo y promoción de la microempresa.

Con frecuencia, se suelen distinguir dos tipos de microempresas: las de subsistencia y las de acumulación. Los programas de cooperación

al desarrollo ha venido apoyando a ambas. A las primeras con un planteamiento más bien asistencialista con el fin de compensar la desigualdad y combatir la pobreza. A las segundas, considerándolas auténticos agentes de desarrollo, desde una perspectiva más específicamente empresarial, para que puedan ir capitalizándose progresivamente mediante una reinversión de beneficios creciente y de esta forma lleguen a consolidarse y expandirse como operadores económicos productivos en el mercado. De este modo se contribuye a la generación de recursos y a la formación desde la base de un tejido empresarial necesario para el desarrollo.

Las actividades que, en el marco de la cooperación internacional, se llevan a cabo para promover y apoyar a las microempresas como factores de desarrollo, se concretan principalmente en el microcrédito, la capacitación, la asistencia técnica y el apoyo a la comercialización de sus productos y servicios en unas condiciones adecuadas.

## **Bibliografía comentada**



La bibliografía sobre la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo es muy vasta, y cada año se incrementa con nuevos títulos. Sin embargo, la mayor parte se publican en inglés y la oferta de títulos en castellano aún es muy escasa. Para esta bibliografía comentada, que de ningún modo pretende ser exhaustiva, se ha seleccionado un número muy reducido de obras de referencia publicadas tanto en inglés como en castellano, dando preferencia a estas últimas.

## **1. Cooperación internacional al desarrollo: cuestiones generales**

Entre los textos que abordan el sistema internacional de ayuda al desarrollo en su conjunto cabe mencionar las dos obras colectivas publicadas por CIDEAL en 1994: VV AA, **La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración**, y VV AA, **Nuevas tendencias en la cooperación internacional**. El primero de estos volúmenes opta por un enfoque institucional, examinando los agentes de la cooperación al desarrollo dentro del sistema

internacional contemporáneo, con capítulos dedicados a la cooperación de España, la Unión Europea, las ONG y las empresas. El segundo libro aborda la denominada "nueva agenda" de la cooperación internacional, que incluye temas como el desarrollo humano, la cooperación descentralizada, el medio ambiente o el enfoque de género, y constituye un complemento del anterior.

También es un buen punto de partida el volumen colectivo coordinado por Ángel Martínez González-Tablas, *Visión global de la cooperación para el desarrollo. La experiencia internacional y el caso español* (Madrid, Centro de Investigación para la Paz/Icaria, 1995). Este libro examina la política de cooperación de la Comunidad Europea y de algunos de los Estados miembros. El capítulo dedicado a España, elaborado por Carlos Gómez-Gil (ver más abajo), se centra en los polémicos créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Otra visión de conjunto, en este caso con un claro compromiso militante, es la de Rafael Díaz-Salazar, *Redes de Solidaridad Internacional. Para derribar el muro Norte-Sur*, Madrid. HOAC, 1997. Por otra parte, José Antonio Alonso ofrece una perspectiva interesante en un artículo titulado *El sistema de cooperación internacional al desarrollo: consideraciones críticas* publicado en el nº 138 de la revista *Sistema*, 1997.

Otras obras de interés en castellano son las de Jorge Marshall (comp.), *La ayuda externa de los países desarrollados: un estudio comparativo*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano 1989. Un libro más actualizado y con más propuestas es el de Fernando Bruna, *La encrucijada del desarrollo humano. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7% del PIB*, Madrid. IUDC/La Catarata, 1997.

La principal fuente de cifras, datos, análisis e información sobre las políticas de cooperación de los países donantes es el informe anual del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), *Development Co-operation Report. Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee*. Este informe, que actualmente está disponible en inglés y en francés, se publica desde 1962. Además de ofrecer las cifras más fiables sobre ayuda al desarrollo, el informe del CAD analiza algún tema de interés de la agenda



internacional de la cooperación y el desarrollo aportando el punto de vista de los Estados que forman parte del CAD.

Dado que el informe del CAD tiene carácter oficial y refleja posiciones gubernamentales, puede ser oportuno complementarlo con el informe anual *The Reality of Aid: An Independent Review of Development Cooperation*, elaborado por un consorcio internacional de ONG de desarrollo entre las que se encuentran redes como Eurostep, Actionaid e ICVA. Este informe evalúa las políticas de cooperación de los miembros del CAD desde el punto de vista de la reducción de la pobreza, la promoción de un desarrollo humano y sostenible y la realización de los derechos humanos. Cada capítulo es elaborado por una ONG del Estado en cuestión. Por el rigor con el que se aborda el análisis y la calidad de los datos este informe se ha convertido rápidamente en una publicación de referencia sobre el tema tanto a nivel internacional como nacional. Una versión resumida de este informe es publicada anualmente en España por la ONG Intermón con el título *La realidad de la ayuda: una evaluación independiente de la ayuda al desarrollo española e internacional*.

El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo ha sido analizado en el *Informe sobre Desarrollo Humano* elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los años 1991 y 1994. A través de estos informes el PNUD propone la reorientación de los flujos de ayuda a las necesidades humanas básicas y a los países más pobres, y nuevas formas de financiación del desarrollo —“progresivas, estables y equitativas”—sque no dependan de la volátil generosidad de los países donantes.

Las personas interesadas en realizar una indagación más profunda sobre el porqué y el cómo de la ayuda al desarrollo, pueden acudir a algunas obras publicadas en inglés en los últimos años. Para abordar el debate sobre la justificación de la ayuda la obra de referencia es la de Roger C. Riddell, *Foreign aid reconsidered*, Baltimore: John Hopkins University Press/Overseas Development Institute, 1987. Una sólida justificación de la ayuda desde los valores morales y la solidaridad internacional y un excelente análisis del sistema internacional de cooperación al desarrollo es el de David H.

Lumsdaine, *Moral Vision in international politics. The Foreign Aid Regime 1949-1989*, Princeton: Princeton University Press, 1993. El vínculo entre el interés nacional y la ayuda al desarrollo es estudiado por Steven W. Hook en *National Interest and Foreign Aid*, Boulder (CO): Lynne Rienner, 1995. Este mismo autor ha compilado una interesante colección de ensayos sobre las políticas de cooperación y las iniciativas de reforma de los principales donantes en *Foreign Aid Toward the Millennium*, Boulder (CO): Lynne Rienner, 1996. Sobre este mismo tema también es valioso el volumen compilado por Olav Stokke (ed.), *Foreign Aid toward the Year 2000: Experiences and Challenges*, Londres. Frank Cass, 1996.

Los países donantes, agrupados en el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, han abordado esta cuestión en un importante documento de política y orientaciones titulado *Shaping the 21st Century. The contribution of Development co-operation*, París. OCDE, 1996.

La bibliografía sobre la efectividad de la ayuda es también muy vasta. Una buena síntesis puede encontrarse en Robert Cassen y otros, *Does aid work? Report to an Intergovernmental Task Force*, Oxford: Clarendon Press, 1994 (2ª edición). Este libro argumenta de forma convincente que la ayuda, si reúne ciertas condiciones, contribuye efectivamente al desarrollo y el progreso económico y social de los receptores. Esta es, sin embargo, una cuestión muy controvertida. La crítica más devastadora a la ayuda internacional es probablemente la de Graham Hancock, *Lords of Poverty: The power, prestige and corruption of the international aid business*, Nueva York: The Atlantic Monthly Press, 1989. Una crítica más ponderada, señalando las insuficiencias del sistema internacional de ayuda y propuestas para superarlas es la de Kunibert Raffert y Hans W. Singer, *The Foreign Aid Business. Economic Assistance and Development Cooperation*, Cheltenham (UK): Edward Elgar, 1996.

En el debate sobre la cooperación internacional es inevitable referirse a las teorías, las políticas y las estrategias de desarrollo. En esta cuestión las controversias académicas y políticas no son menos intensas. En los años sesenta y setenta el debate osciló entre las teorías de la modernización y el llamado "enfoque de la dependencia". En

los años ochenta el retorno del neoliberalismo y la emergencia de nuevos enfoques —desarrollo humano, desarrollo sostenible, la cuestión de género— han dado origen a una vasta producción bibliográfica. En la década de los noventa el propio concepto de “desarrollo” ha sido puesto en cuestión por nuevas teorías críticas de matriz deconstructivista, como el “postdesarrollo”, y el fenómeno de la globalización y la crisis del neoliberalismo ha dado paso a nuevos enfoques críticos.

Para abordar esta cuestión desde un punto de vista económico puede consultarse el manual de Pablo Bustelo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Madrid: Síntesis, 1998. También en castellano, y superando el marco primordialmente económico de la referencia anterior, es el estudio de Noé Cornago *Desarrollo, Subdesarrollo y Postdesarrollo: un análisis crítico del debate contemporáneo*, en VV AA, *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, Madrid: Tecnos/Universidad del País Vasco, 1998. Una obra de especial interés por la trayectoria de sus autores es la de José Luis Sampedro y Carlos Berzosa, *Conciencia del subdesarrollo, veinticinco años después.*, Madrid: Taurus, 1996.

Una visión multidisciplinar —y probablemente una de las mejores síntesis sobre el conjunto del pensamiento sobre el desarrollo— es la de Bjorn Hettne, *Development Theory and the Three Worlds: Towards an International Political Economy of Development*, Harlow: Longman 1995 (2ª edición). Para un análisis exhaustivo y crítico del neoliberalismo se puede recurrir a la colección de ensayos recopilados por Cristopher Colclough y James Manor (comp.), *¿Estados o mercados? El neoliberalismo y el debate sobre las políticas de desarrollo*, México: Fondo de Cultura Económica, 1994. Una buena muestra del enfoque del “postdesarrollo” se encuentra en Wolfgang Sachs (ed.), *The Development Dictionary*, Londres: Zed Books, 1992, Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Thirld World*, Princeton (NJ): Princeton University Press, 1994, y Gilbert Rist, *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*, Londres: Zed Books, 1997.

En el debate internacional sobre las políticas de desarrollo también son publicaciones de referencia el *Informe sobre el desarrollo mundial* del

Banco Mundial, y el **Informe sobre desarrollo humano** del programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Son de particular interés los informes del Banco Mundial que analizan la pobreza (1990), la política de desarrollo (1991) y el papel del Estado en el desarrollo (1997). Entre los informes del PNUD destacan los que analizan la igualdad de género (1995), el crecimiento económico y el desarrollo humano (1996), y la pobreza (1997).

## 2. Modalidades y enfoques de la cooperación al desarrollo

Una obra de referencia sobre las distintas modalidades de cooperación es la recopilación de directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), **DAC principles for effective aid**, París: CAD/OCDE, 1992. La edición en castellano se titula **Principios del CAD para una ayuda eficaz. Manual de la ayuda al desarrollo**, Madrid: OCDE/Mundi-Prensa, 1995. En esta obra se incluyen capítulos sobre asistencia técnica, asistencia financiera y proyectos de desarrollo que reflejan el consenso internacional existente en cada uno de estos ámbitos, y lo que se consideran las "buenas prácticas" al respecto.

En relación a proyectos de socorro y desarrollo, una obra clásica y muy completa, reeditada recientemente, es la de Deborah Eade y Suzanne Williams (Eds.), **The Oxfam Handbook of Development and Relief**, Oxford: Oxfam, 1995 (3 vol.). Aunque este libro se orienta primordialmente al trabajo de las ONG, sus reflexiones abarcan el conjunto de la teoría y la práctica de la cooperación al desarrollo. Deborah Eade es editora de la revista *Development in Practice*, editada por Oxfam, y también ha publicado una interesante guía sobre desarrollo institucional, **Capacity-Building: An approach to People-Centred Development**, Oxfam, 1997. Para una perspectiva sociológica de carácter general puede consultarse la

recopilación de artículos de Mary B. Anderson (coord.), **Desarrollo y diversidad social**, Madrid: Oxfam/CIP, 1998.

Una buena colección de ensayos sobre la efectividad y las consecuencias de la ayuda alimentaria ha sido compilada por Edward Clay y Olav Stokke (Ed.), **Food Aid Reconsidered: Assesing the Impact on Third World Countries**, Londres: Frank Cass, 1991. También es valioso el estudio de Hans Singer, John Wood y Tony Jennings, **Food aid: the challenge and the opportunity**, Londres: Clarendon Press, 1987. En castellano existen sólo obras parciales sobre este tema. Cabe citar la compilación de ponencias de la coordinadora española de ONG para el desarrollo **Políticas de desarrollo y ayuda alimentaria**, Madrid, 1990. el libro de Luis Portillo, **¿Alimentos para la Paz? La "ayuda" de Estados Unidos**, Madrid: IEPALA, 1987, que aunque se ciñe al caso de Estados Unidos contiene valiosas reflexiones sobre el uso de la ayuda alimentaria con propósitos políticos y militares. El impacto nocivo de este tipo de ayuda en la seguridad alimentaria y el autoabastecimiento de los países receptores es objeto de un análisis demoledor en el libro de Susan George y Jon Bennet, **La maquinaria del hambre**, Madrid: El País/Aguilar, 1988.

Sobre la ayuda humanitaria y de emergencia existe una bibliografía relativamente extensa. La Federación Internacional de Cruz Roja publica anualmente en castellano el **Informe mundial de desastres**, que analiza las situaciones de emergencia y los procesos de reconstrucción y el papel de la ayuda humanitaria. De reciente traducción al castellano es la excelente compilación de Stephen Commins (ed.), **Desarrollo en estados de guerra**, Madrid: Oxfam/Centro de Investigación para la Paz, 1998.

Una obra clásica en esta materia por haber introducido el concepto de "vulnerabilidad", es la de Mary B. Anderson y Peter J. Woodrow, **Rising from the Ashes. Development strategies in times of disaster**, Boulder (CO): Westview Press/UNESCO, 1999 (2ª edición). Un excelente manual de referencia es el de Larry Minear y Thomas G. Weiss, **Humanitarian Action in times of War: A Handbook for Practitioners**, Boulder (CO): Lynne Rienner, 1993. Este libro ha sido publicado en castellano por UNESCO en 1994 con el título **Acción humanitaria en situaciones de guerra: un manual práctico**.

También son importantes las orientaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo DAC Guidelines in Disaster Mitigation, París: OCDE, 1994.

El artículo de Mark Duffield, *Complex emergencies and the crisis of developmentalism*, en IDS Bulletin, 25/4, octubre de 1994, introduce el concepto de "emergencia humanitaria compleja" y examina el papel de las organizzaciones de ayuda en esos contextos. Sobre la ayuda humanitaria en situaciones de conflicto armado, pueden consultarse las obras de Thomas G. Weiss y Larry Minear (eds.), *Humanitarianism Across Borders: Sustaining Civilians in Times of War*, Boulder (Co.) y Londres: Lynne Rienner, 1993, y *Mercy Under Fire*, Boulder (CO): Westview Press, 1995. En ambos títulos se revisa la asistencia y protección a la población civil en los conflictos armados del período inicial de la post-Guerra Fría, los autores. Sobre esta cuestión también son referencias útiles los libros de Joanna Macrae y Anthony Zwi (eds.), *War and Hunger: Rethinking International Responses to Complex Emergencies*, Londres y Nueva Jersey: Zed Books, 1994, y Terence Loone Mooney (ed.), *The challenge of development within Conflict Zones*. París: OECD, 1995.

La relación entre los conflictos y emergencias, la reconstrucción, el desarrollo y la cooperación externa ha recibido considerable atención en los últimos años debido a la proliferación de conflictos y procesos de paz de la post-Guerra Fría. Entra las obras recientes en castellano que han abordado esta cuestión cabe señalar la de Karlos Pérez de Armiño, *Guía de reconstrucción postbélica*, Bilbao: Hegoa, 1997. En lengua inglesa son referencias importantes las obras de Nicole Ball, *Pressing for peace: Can aid induce reform?*, Washington: Overseas Development Council, Policy Essay no. 6, 1992, y *Making Peace Work: The Role of the International Development Community*, Washington: Overseas Development Council, 1996, así como la compilación de Krishna Kumar (ed.), *Rebuilding societies after Civil War*, Boulder (CO): Lynne Rienner, 1996.

Entre las fuentes oficiales que abordan esta cuestión hay que mencionar tres textos clave por sus implicaciones en la política de los

principales donantes de ayuda: Comité de Ayuda al Desarrollo, DAC *Guidelines on Conflict, Peace and Development Co-operation*, París: OCDE, 1997; Banco Mundial, *Post-Conflict Reconstruction. The Role of the World Bank*, Washington: Banco Mundial, 1998, y Comisión Europea, *La vinculación entre la ayuda, la rehabilitación y el desarrollo (VARD)*. Comunicación de la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo, Bruselas: Comisión Europea, COM (96) 153 final, 30 de marzo de 1996.

Sobre la perspectiva de género en la cooperación al desarrollo hay una amplia bibliografía disponible. Entre los títulos más destacados en castellano se encuentran los siguientes: M. Van der Veken y Itziar Hernández, *Mujeres, tecnología y desarrollo*, Madrid: Instituto de la Mujer, 1989; Lisa Østergard (coord.), *Género y desarrollo. Guía práctica*, Madrid: Instituto de la Mujer/Comisión de las Comunidades Europeas, 1991; Virginia Vargas e Itziar Lozano, *Mujeres y desarrollo: estrategias y proyectos*, Madrid: Coordinadora de ONG, 1991, y Caroline Moser, Maruja Barrig y Erika Märkke, *Políticas de cooperación para el desarrollo y participación de las mujeres*, Bilbao: Hegoa, 1991. En estos títulos se incluyen reflexiones teóricas y orientaciones prácticas para la planificación, la ejecución y la evaluación de proyectos y programas de desarrollo.

Referencias obligadas son los documentos del CAD *Líneas directrices del CAD para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la cooperación para el desarrollo*, y la *Guía del CAD sobre conceptos y enfoques relativos a la igualdad entre hombres y mujeres*, ambos publicados en 1998 en Madrid por el CAD y SECIPI. Este último incluye una bibliografía extensa y actualizada sobre la materia, con títulos en castellano e inglés.

En lengua inglesa, el texto más completo sobre esta cuestión es el de Caroline Moser, *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*, Londres: Routledge, 1993. La ONG británica Oxfam incluye en su catálogo tres obras relevantes sobre esta materia: Suzanne Williams et al., *Oxfam Gender Training Manual*, Bridget Walker (ed.), *Women and emergencies* y Helen O'Connell, *Women and conflict*. Las tres obras están publicadas en Oxford en 1994.

Un libro que examina de forma exhaustiva las interacciones entre medio ambiente y desarrollo y el papel de la cooperación internacional es el de Luis Jiménez Herrero, **Medio Ambiente y Desarrollo Alternativo**, Madrid: IEPALA, 1992 (2ª edición). También es útil la compilación de artículos **Medio ambiente: relaciones Norte-Sur y cooperación internacional**, Madrid: Fundación Friedrich Ebert, 1994.

En lengua inglesa, una de las obras más reciente y de mayor altura es la de Robert O. Keohane y Marc A. Levy (eds.), **Institutions for Environmental Aid**, Cambridge (Mass.): MIT Press, 1996. Este libro inserta la cooperación internacional en materia ambiental en el marco, más amplio, de la gobernanación internacional y la problemática de los "bienes comunes". Otra obra importante es la de Maurice J. Williams y Patti L. Petesch, **Sustaining the Earth: role of multilateral development institutions**, Washington: Overseas Development Council, 1993, que se centra en el papel a jugar por parte de en la cooperación en materia de medio ambiente por las Naciones Unidas y los bancos multilaterales.

El papel de la ayuda en un desarrollo participativo, la promoción y vigencia de los derechos humanos, la consolidación de la democracia y el "buen gobierno" también es una temática que en los últimos años ha dado origen a una reflexión académica y práctica. Sirvan como referencias los siguientes títulos. Joan M. Nelson y Stephanie J. Eglinton, **Encouraging Democracy: What role for conditioned aid?**, Washington: Overseas Development Council, Policy Essay no. 4, 1992, y VV AA, **La condicionalidad en las relaciones internacionales ¿Sirve para la protección de los derechos humanos?**, Bogotá: ILSA, Docs. n° 13, 1995, y también, desde otra perspectiva más general, el volumen colectivo editado por Fernando M. Mariño y Carlos R. Fernández Liesa, **El desarrollo y la cooperación internacional**, Madrid: Universidad Carlos III y B.O.E., 1997. Con una orientación práctica puede consultarse el detallado manual del Banco Mundial, **The World Bank Participation Sourcebook**, Washington: 1996, que incluye un amplio elenco de experiencias. El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE no ha elaborado unas orientaciones sobre esta materia, pero cuenta con un análisis de



interés en los documentos **Final Report of the Ad Hoc Working Group on Participatory Development and Good Governance I y II**, París: OCDE/CAD, 1996.

### 3. Organismos internacionales

#### 3.1. Organismos financieros multilaterales

Por su importancia en la cooperación económica global y por el papel que juegan en el sistema internacional de ayuda al desarrollo, los organismos de Bretton Woods (FMI y Banco Mundial) son objeto de un número bastante amplio de obras en castellano. Parte de estos libros fue publicado en 1994, coincidiendo con la Asamblea de Madrid del FMI y el Banco Mundial, en la que se celebraba el 50º aniversario de su creación.

La bibliografía en inglés sobre los organismos de Bretton Woods es ingente, y en parte se nutre con los centenares de títulos que publican tanto el FMI como el Grupo Banco Mundial, por lo que cualquier selección de títulos forzosamente excluirá algunos títulos importantes. Aquí se recoge sólo una muestra representativa de la bibliografía existente.

Sobre el FMI y sus programas de ajuste uno de los estudios más destacables es el de Toni Killick, **IMF Programmes in Developing Countries. Design and Impact**, Londres: Overseas Development Institute/Routledge, 1995. Un estudio no menos importante sobre el impacto de los programas de ajuste del banco Mundial es el de Paul Mosley, Jane Harrigan y John Toye, **Aid and Power: The World Bank and policy-based lending**, Londres: Routledge, 1991 (2 vol.), reeditado en 1994.

La historia oficial del Banco Mundial está recogida en Edward S. Mason y Robert E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Washington: The Brookings Institution, 1973, y en la obra de reciente aparición de Devesh Kapur, John P. Lewis y Richard Webb, *The World Bank: Its First Half Century*, Washington: The Brookings Institution (2 vol.), 1997.

Un título en castellano ya clásico es el de Samuel Lichtensztein y Mónica Baer, *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estrategias y políticas del poder financiero*, Caracas: Nueva Sociedad, 1989 (3ª edición). Aunque está desactualizado, sigue siendo una obra valiosa. Un texto más reciente e igualmente valioso, aunque no se centra en el papel de estos organismos en el sistema internacional de ayuda al desarrollo, es el compilado por Manuel Varela, *El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la economía española*, Madrid: Pirámide, 1994. También de este año, aunque con un enfoque más crítico, son los volúmenes colectivos de Jesús de la Iglesia, *Cincuenta años después de Bretton Woods*, Madrid: Síntesis, y de la Coordinadora española de ONG para el desarrollo, *Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional. Una visión crítica*, Madrid. En esta misma línea de crítica y de propuesta cabe añadir el informe de José Antonio Sanahuja *Cambio de rumbo: propuestas para la transformación del Banco Mundial y el FMI*, Madrid: Centro de Investigación para la Paz/Seminario de Investigación para la Paz, Informes nº 9, 1994.

Entre las críticas más influyentes del FMI y el Banco Mundial y del problema de la deuda externa se encuentra la trilogía de Susan George, influyente ensayista y directora del Transnational Institute de Amsterdam. Los tres títulos han sido publicados en castellano: *La trampa de la deuda. Tercer Mundo y dependencia*, Madrid: IEPALA, Centro de Investigación para la Paz, 1990; *El bumerang de la deuda*, Barcelona: Deriva/Intermón, 1993, y *La religión del crédito. El Banco Mundial y su imperio secular* (comp. Fabrizio Sabelli), Barcelona: Deriva/Intermón, 1994. La trilogía de George está escrita en un estilo muy accesible, y la autora logra poner al alcance del público no especializado las complejas cuestiones macroeconómicas relacionadas con la deuda externa y los programas de ajuste estructural.

Desde una perspectiva crítica, otros libros recientemente publicados son los de Bruce Rich, *Mortgaging the earth: The World Bank, environmental impoverishment and the crisis of development*, Londres: Earthscan, 1994; Catherine Caufield, *Masters of Illusion. The World Bank and the Poverty of Nations*, Nueva York: Henry Holt, 1996, y John Cavanagh, Daphne Wysham y Marcos Arruda (eds.), *Beyond Bretton Woods: alternatives to the global economic order*, Londres: Pluto Press/Transnational Institute (TNI)/Institute for Policy Studies (IPS), 1994. Esta colección de ensayos ha sido publicada en castellano en una versión abreviada como *Alternativas al orden económico global. Más allá de Bretton Woods*, Barcelona: ICARIA/Instituto de Estudios Transnacionales (INET), 1994.

Sobre otros bancos multilaterales la oferta bibliográfica es mucho menor. La obra más completa y actualizada sobre este tema es el resultado de una investigación del Instituto Norte-Sur de Canadá dirigida por Roy Culpeper, y consta de cinco volúmenes publicados entre 1994 y 1996. El primero de ellos ofrece una visión de conjunto y es obra del propio Culpeper, *Titans or Behemots? The multilateral development banks*, Boulder (CO): Lynne Rienner 1994. Cada uno de los volúmenes restantes se destina a un banco en particular: E. Philip English y Harris M. Mule, *The African Development Bank* (publicado por esa misma editorial en 1996); Nihal Kappagoda, *The Asian Development Bank* (1995); Chandra Hardy, *The Caribbean Development Bank* (1995), y Diana Tussie, *the Inter-American Development Bank* (1995).

Otras obra reciente sobre los bancos multilaterales, con un marcado énfasis económico-financiero, es la de Percy S. Mistry, *Multilateral Development Banks: An Assesment of their Financial Structures, Policies and Practices*, La Haya: FONDAD, 1995.

### 3.2. Organismos multilaterales no financieros

Una buena introducción al papel de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas es el manual editado en castellano por la propia organización con el título *ABC de las Naciones Unidas*, Nueva York, 1996. Con un enfoque más analítico y perspectiva histórica, una

obra de referencia es la de Hans W. Singer y Richard Jolly (Eds.), *Fifty Years On: The United Nations and Economic and Social Development*, Brighton: Institute for Development Studies (IDS) Bulletin nº 25, University of Sussex 1995.

Para una discusión de las carencias y limitaciones de la Naciones Unidas en el ámbito del desarrollo económico y social y las posibilidades de reforma se puede recurrir al estudio de Erskine Childers y Brian Urquart, *Renewing the United Nations System*, número especial de la revista *Development Dialogue* 1994(1). También tiene una perspectiva reformista el volumen compilado por Mahbub ul Haq (uno de los creadores del concepto de "desarrollo humano"), Richard Jolly, Paul Streeten y Khadija Haq (eds.), *The United Nations and the Bretton Woods Institutions. New Challenges for the Twenty-First Century*, Nueva York: St. Martin's Press, 1995.

Sobre el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE puede consultarse la cronología preparada por Helmut Führer, *The Story of Official Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, Paris: OCDE, 1996, disponible gratuitamente en el emplazamiento del CAD en internet. Igualmente disponible está el folleto *How the OECD's Development Assistance Committee works*, publicado en marzo de 1996. Sobre el papel del CAD y la incorporación de España a este organismo existe un interesante artículo de Luis López Moreno, *El Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE. Sus objetivos y prioridades para los 90. La incorporación de España*, en la revista *Información Comercial Española* nº 702, febrero de 1992.

#### 4. La cooperación al desarrollo de la Unión Europea

Una detallada introducción a la cooperación comunitaria, a cargo de un amplio elenco de diplomáticos y expertos españoles, ha sido

publicada por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), con el título **Política comunitaria de cooperación para el desarrollo**. La participación de empresas y organizaciones no gubernamentales para el desarrollo en sus fondos, Madrid: AECI, 1992. Este libro ha sido revisado y puesto al día en 1996 bajo el título **Nuevas perspectivas en la política de cooperación al desarrollo de la Unión Europea**.

Otras obras publicadas en los últimos años, sobre el conjunto de la cooperación comunitaria son, en castellano, el trabajo de M<sup>a</sup> Ángeles Sáez y Francisca Segundo, **La cooperación al desarrollo de la Unión Europea**, Madrid: CIDEAL, 1994 o, en inglés, los detallados estudios de Aidan Cox y Antonique Koning, investigadores del Overseas Development Institute (ODI) de Londres, **Understanding European Community Aid. Aid Policies, Management and Distribution Explained** y **How European Aid Works**, ambos publicados en Londres en 1997 por el ODI y la Comisión Europea. En estos dos últimos estudios complementarios se aporta un pormenorizado análisis cuantitativo y cualitativo de los flujos de ayuda, los instrumentos de cooperación y las prioridades geográficas y sectoriales de la ayuda comunitaria.

Otro libro de gran actualidad y con un enfoque plural es el compilado por Marjorie Lister, especialista británica en relaciones exteriores de la Unión Europea, con el título **European Union Development Policy**, Londres: St. Martin's Press, 1998. De esta misma autora puede consultarse el estudio **The European Union and the South. Relations with Developing Countries**, Londres: Routledge, 1997.

El volumen colectivo **Jornadas sobre Cooperación Europea. Análisis y perspectivas de los programas de los países de la Unión Europea para la ayuda al Tercer Mundo**, Vitoria: Gobierno Vasco, 1997, constituye la aproximación más actualizada publicada en castellano a las políticas bilaterales de los Estados miembros.

La inclusión de la política de desarrollo como política comunitaria en el Tratado de Maastricht ha dado lugar a una interesante reflexión en la Comisión, en el Consejo y en los Estados Miembros sobre

el contenido y orientación de dicha política. El principal documento elaborado por la Comisión al respecto es **La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del Tratado de Maastricht** (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo). Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, SEC (92) 915 final/2. Una colección de las comunicaciones de la Comisión y las declaraciones y resoluciones del Consejo en materia de cooperación desde 1992 hasta la fecha ha sido publicada por la Comisión en dos volúmenes titulados **Development Cooperation Policy in the Run-up to 2000. Collection of the Communications from the Commission to the Council and the European Parliament and of relevant resolutions, declarations and conclusions of the Council of Ministers**, vol. 1 (May 1992-may 1995), Bruselas, noviembre de 1996, y vol. 2 (June 1995-to date), aún no publicado, disponible en el emplazamiento de la DG VIII en internet (ver dirección más abajo).

También es interesante el manual titulado **NGO Handbook 98. Practical information for development and emergency aid NGO's in the European Union**, publicado por el Comité de Enlace de las ONG de desarrollo con la Unión Europea. Este manual incluye una útil síntesis de la política de desarrollo de la Unión, incluyendo sus diferentes estrategias subregionales para Latinoamérica, Asia y los ACP.

Sobre el Convenio de Lomé y las relaciones con los países ACP existe una amplísima bibliografía. Como introducción puede consultarse la monografía de Tshimpanga Matala, **La política de desarrollo de la Comunidad Europea en África en el marco de los convenios de Lomé**, Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), 1991. Un detallado análisis de Lomé se encuentra también en Enzo Grilli, **The European Community and the Developing Countries**, Cambridge: Cambridge University Press, 1993. La Comisión publica un detallado informe anual de la cooperación comunitaria con los países ACP, con el título **EU-ACP Cooperation**. Este informe proporciona cifras de ayuda por países y por sectores de cooperación.

El debate sobre las carencias y limitaciones del marco de Lomé y

las perspectivas de este marco de cooperación para el próximo siglo son objeto del documento de la Comisión Europea **Libro Verde sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países ACP en el horizonte del siglo XXI. Desafíos y opciones para una nueva asociación**. Bruselas: Comisión Europea, 1997. El Libro Verde ha dado lugar a multitud de respuestas y análisis. Entre las más importantes hay que citar las del Comité de Enlace de las ONG de desarrollo con la Unión Europea, **The Future of the Lomé Convention. European Development NGO Position Statement**, Bruselas: Comité de Enlace, septiembre 1997. Como material de estudio pueden utilizarse los numerosos documentos elaborados por el Centro Europeo de Gestión de la Política de Política de Desarrollo (*European Center for Development Policy Management, ECDPM*), disponibles en internet en el emplazamiento de este Centro (ver la dirección más adelante). En cuanto a algunas importantes cuestiones aún pendientes de resolver, resulta de interés la lectura del artículo de José Manuel Sobrino Heredia, **La política de cooperación al desarrollo y la necesaria coherencia de la acción exterior de la Unión Europea**, en el Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Coruña, nº 1, 1997.

La cooperación con América Latina ha sido objeto una gran número de publicaciones, que abordan tanto a la región en su conjunto como a diversas subregiones. Entre las visiones de conjunto cabe mencionar el estudio de Nessim Ardití **Europa y América Latina. Un vínculo de cooperación al desarrollo**, Madrid: CIDEAL, 1994. De ese mismo año, el informe del Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (IRELA), **La cooperación europea hacia América Latina en los 90: una relación en transición**, Madrid. IRELA, 1994. La nueva estrategia de cooperación de la Comunidad Europea ha sido recogida en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo **Unión Europea-América Latina. actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000**, Bruselas: 23 de octubre de 1995, COM (95) 495 final. Para aproximarse a la cooperación de los Estados miembros puede utilizarse el trabajo de Christan Freres (coord), **La cooperación al desarrollo bilateral de la Unión Europea con América Latina**, Madrid, AIETI, 1997.

Un artículo reciente que examina las relaciones de cooperación con América Latina en una perspectiva histórica, siguiendo las distintas "generaciones" de acuerdos de cooperación es el de Celestino del Arenal, **Los Acuerdos de Cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas**, en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 1, otoño-invierno de 1997 que reúne también interesantes aportaciones de varios autores bajo la rúbrica **Política de desarrollo de la Unión Europea en perspectiva 2000**. El texto de los Acuerdos y otros muchos documentos clave de las relaciones y la cooperación Unión Europea-Latinoamérica, junto con una detallada cronología, ha sido recogido por IRELA en el libro **Europa-América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996)**, Madrid: IRELA, 1996. Esta recopilación constituye una obligada obra de consulta debido a su carácter exhaustivo y al cuidado puesto en la edición y presentación del material.

Algunos títulos seleccionados sobre la cooperación entre la Unión Europea y diferentes subregiones de América Latina serían los siguientes:

Sobre la cooperación con MERCOSUR, Francisco Aldecoa, "El acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de relaciones entre Europa y América Latina", en *Revista de Instituciones Europeas* vol. XXII, nº 3, 1995, e IRELA, **La Unión Europea y el MERCOSUR: ¿Hacia una nueva relación económica?**, Madrid. IRELA, 1996.

Sobre la cooperación entre la Unión Europea y México puede consultarse José A. Sanahuja, **México y la Unión Europea: ¿Hacia un nuevo modelo de relación?**, Madrid: Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), diciembre de 1997, y VV AA, **La Unión Europea y México: Una nueva relación política y económica**, Madrid: IRELA, 1997.

La cooperación con la Comunidad Andina es tratada en IRELA, **El grupo andino y la Unión Europea: ¿hacia un fortalecimiento de los vínculos?**, Madrid. IRELA, 1993, y Fernando Edgar Núñez, "La nueva política exterior de la Unión Europea y los países miembros del Pacto Andino", en la revista *Afers Internacionals* nº 31, 1996.



Sobre la cooperación comunitaria con América Central Centroamérica cabe citar el documento **Diez años del proceso de San José**, Madrid: IRELA/Comisión Europea, 1994, y, con un carácter más analítico y prospectivo, José Antonio Sanahuja, **Renovando el Diálogo de San José. El futuro de las relaciones entre América Central y la Unión Europea**, Londres: Catholic Institute for International Relations (CIIR), 1996.

La bibliografía sobre la cooperación comunitaria con otras áreas geográficas es menos abundante. Sobre la cooperación con los países del Mediterráneo cabe mencionar el volumen colectivo **Las relaciones de la Unión Europea y los países de la Cuenca del Mediterráneo**, Madrid: Coordinadora de ONGD, 1996. Los documentos de la Conferencia Euromediterránea de Barcelona han sido publicados por la Comisión Europea con el título **Asociación Euromediterránea: la Declaración de Barcelona y el Plan de Acción**, Bruselas, 1995. Un análisis independiente elaborado por un experto es el de Bichara Khader, **Le Partenariat euro-méditerranéen: l'après Barcelone**, París: Harmattan, 1996.

Sobre la cooperación entre la Unión Europea y Asia puede consultarse la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo **Hacia una nueva estrategia para Asia**, Bruselas: COM (94) 314 final, 13 de julio de 1994, y **Una Asociación ampliada Unión Europea-India**, Bruselas: COM (96) 275 final, 26 de junio de 1996.

En relación a la cooperación con los países del Centro y el Este de Europa (PECOS) y los nuevos Estados independientes, los informes interinos (*interim reports*) de los programas PHARE y TACIS, preparadas por la Comisión Europea en 1996 y 1997, proporcionan datos detallados sobre el monto y el destino de los fondos. También es útil el artículo de Mariano Payá "Los programas Phare y Tacis", en *Economía Exterior* nº 4, primavera de 1998.

## 5. La cooperación española

Para realizar una aproximación de conjunto a la cooperación española pueden consultarse los trabajos de José Antonio Alonso, *La cooperación oficial al desarrollo en España: balance de una década*, en el *Anuario Internacional CIDOB* 1992, Barcelona: CIDOB 1993, o, del mismo autor, *La ayuda oficial al desarrollo española*, en *VVAA, La cooperación internacional para el desarrollo: ámbito y configuración*, Madrid: CIDEAL, 1994. También puede consultarse el estudio de Antonio-Gabriel Rosón, *Un decenio de cooperación española al desarrollo*, en Rafael Calduch (Coord.), *La política exterior española en el siglo XX*, Madrid: Ediciones de Ciencias Sociales, 1994. Una visión de conjunto la proporciona el monográfico de la revista *Tiempo de Paz*, número 47, invierno 1997-1998, titulado *La ley de cooperación: ¿Suficiente?* y los artículos de diferentes autores incluidos en el número 702 de la revista *Información Comercial Española* de febrero de 1992, dedicado monográficamente a cooperación internacional. Otra referencia útil es el documento de la Fundación de Cooperación para el Desarrollo *La cooperación al desarrollo. Informe 1995*, Madrid: Fundación de Cooperación para el Desarrollo, 1995, que analiza la cooperación española en el marco del sistema internacional de AOD.

También son una referencia obligada las revisiones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) publicadas en 1994 y en 1998 con el título *Review of the Development Co-operation Policies and Programmes of Spain*, París: CAD/OCDE. El informe anual publicado por Intermón *La realidad de la ayuda*, Barcelona: Intermón, proporciona un análisis anual independiente de las realizaciones, carencias y problemas de la política española de cooperación.

Para examinar la asignación de fondos por sectores, países y programas es necesario remitirse al *Plan Anual de Cooperación Internacional (PACI)*. De este documento se publican dos versiones: el "PACI-previsiones", que incluye los compromisos financieros, y el "PACI-seguimiento", que refleja los desembolsos efectuados. A partir de 1998 la Oficina de Planificación y Evaluación prepara el

**Plan Director de la Cooperación Española**, que establece prioridades y compromisos financieros indicativos de carácter plurianual. Sobre el marco institucional y normativo de la cooperación existe la recopilación actualizada preparada por Pablo López Blanco, **Legislación Básica sobre Cooperación Internacional**, Madrid: Cívitas 1997 (2ª edición) y, del mismo editor, **Legislación sobre cooperación y ayuda al desarrollo**, Madrid: Tecnos, 1998.

Los documentos que reflejan el consenso parlamentario sobre la cooperación internacional hasta el debate de la Ley de Cooperación en 1997-98 son **Informe del Congreso de los Diputados sobre los objetivos y líneas generales de la política española de cooperación y ayuda al desarrollo**, Madrid, 1992, e **Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores sobre la Cooperación Internacional de España**, Madrid: Servicio de Publicaciones del Senado, 1994.

Los créditos FAD han sido uno de los instrumentos más polémicos de la cooperación española, y la bibliografía no escapa a esa polémica. El *Boletín de Información Comercial Española*, editado por el Ministerio de Economía y Hacienda, incluye un informe anual breve pero con toda la información relevante sobre la utilización de estos créditos en cada ejercicio. Entre los trabajos que justifican su uso se encuentran los de Fernando Mier, técnico comercial del Estado, como *La ayuda al desarrollo y el 0,7% ante el proyecto de ley de cooperación*, en el *Boletín de Información Comercial Española*, nº 2447, 13 al 19 de marzo de 1995. Para una aproximación crítica puede consultarse Marcus Schömmel, *Una reflexión acerca de los créditos del Fondo de Ayuda al Desarrollo y la cooperación internacional de España*, Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIS), documentos de trabajo 92/02, enero de 1992. La crítica más devastadora, empero, es la de Carlos Gómez-Gil, *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evaluación de los créditos FAD*, Madrid: IUDC / La Catarata, 1996.

## 6. Cooperación descentralizada

Sobre la cooperación descentralizada, a pesar de ser un fenómeno relativamente reciente, existen ya algunas publicaciones de interés. Para un tratamiento sistemático del tema puede recurrirse al volumen colectivo de José Ramón González (Coord.), **Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?**, Madrid: La Catarata / IUDC-UCM.

Un buen panorama de la cooperación descentralizada y los debates en torno a ésta ha sido recogido en el volumen editado por la Coordinadora de ONG para el Desarrollo, **Jornada estatal de cooperación descentralizada**, Madrid: Temas de Cooperación nº 8, 1997. Otra perspectiva, más amplia, es la que aporta María Olga Lutz, **La cooperación descentralizada en el ámbito de la cooperación al desarrollo de la Comunidad Europea: una aproximación**, en VVAA, **Nuevas Tendencias en la cooperación internacional**, Madrid: CIDEAL, 1994. Un enfoque práctico y una interesante recopilación de experiencias son las principales aportaciones de la **Guía municipal para la cooperación. La solidaridad Norte-Sur, un reto para las instituciones locales**, Vitoria: Coordinadora de ONG, 1990.

## 7. Las ONGD en la cooperación internacional para el desarrollo

La amplitud y la diversidad del fenómeno de las ONG ha suscitado el interés de muchos estudiosos y observadores de la cooperación internacional y la ayuda al desarrollo, y existen bastantes materiales publicados en relación a esta realidad. Entre las obras que se aproximan a las ONG con una perspectiva global destaca el "Informe Schneider", elaborado a mediados de los años ochenta por

encargo del Club de Roma, y publicado en castellano con el título **La revolución de los desheredados (Informe al Club de Roma)**, Madrid: Alhambra, 1986. Este informe caracteriza el surgimiento y desarrollo de las ONG como expresión de una tendencia de carácter mundial: el creiente protagonismo de la sociedad civil en el desarrollo, ante el fracaso de las grandes estrategias de carácter dirigista de las décadas de los sesenta y los setenta.

Existen algunas obras introductorias publicadas en castellano que a pesar de haber sido publicadas hace ya algunos años siguen siendo válidas. Son las de Germán Granda y Maria Olga Lutz, **Las Organizaciones no gubernamentales en la Cooperación al Desarrollo**, Madrid: CIDEAL, 1988, y Agnes Le Magadoux y Deodoro Roca, **Las ONG y la Cooperación para el Desarrollo**, Madrid: Cruz Roja Española, 1989. De este mismo período es el documento de la OCDE **Voluntary aid for development: The role of Non-governmental Organizations**, París: OCDE, 1988, en el que este organismo intergubernamental destaca la actuación de las ONG como agentes de desarrollo e intenta estimar la magnitud y la incidencia del fenómeno. Una discusión general, más reciente, del papel de las ONG en el desarrollo humano puede encontrarse en el **Informe sobre desarrollo humano 1994**, preparado por el PNUD.

La bibliografía en inglés sobre la realidad de las ONG es muy amplia. Entre los títulos que han dejado más huella cabría destacar los siguientes: John Clark, **Democratising development: the role of voluntary organizations**, West Hartford, Connecticut: Kumarian Press, 1990; David Korten, **Getting to the 21th century: Voluntary action and the global agenda**, West Hartford: Kumarian Press 1990, y Sjef Theunis (ed.), **Non-Governmental Development Organizations of Developing Countries - and South smiles**, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1992. John Clark fue Secretario General de la poderosa ONG británica Oxfam y en la actualidad es el responsable de operaciones con ONG del Banco Mundial, Sjef Theunis fue Secretario General de la ONG holandesa NOVI. David Korten, por último, ha aportado un interesante sistema de clasificación de las ONG basado en cuatro "generaciones" para explicar su evolución. Se trata, por todo ello, de tres obras de

referencia. Un artículo reciente que plantea la emergencia de una "quinta generación" de ONGD es el de Ignacio de Senillosa, *A new age of social movements: a fifth generation of non-governmental development organizations in the making*, en la revista *Development in Practice* vol. 8, nº 1, febrero de 1998.

Entre las obras que se han aproximado a la realidad de las ONG con una perspectiva crítica cabe mencionar la de Michael Edwards y David Hulme (eds.), *Non-Governmental Organizations: Performance and Accountability*, Londres: Earthscan 1996. Esta obra cuestiona la pretendida efectividad de las ONGD en la lucha contra la pobreza, y la falta de transparencia que a veces caracteriza su acción. También resulta de interés conocer el polémico volumen colectivo compilado por David Sogge con Kees Biekart y John Saxby, *Compasión y cálculo: una visión crítica de la cooperación no gubernamental al desarrollo*, Barcelona. Icaria, 1998. Este libro lanza preguntas provocadoras—¿a quién pertenecen realmente las ONGD? ¿Ante quién rinden cuentas y son responsables?— y plantea que éstas a menudo han de responder más a los requerimientos de los donantes de fondos y de su propia supervivencia institucional que a las demandas y necesidades de los beneficiarios de los proyectos, que casi nunca tienen, desde el Sur, la capacidad de participar en los mecanismos de toma de decisiones internos de las ONG.

La problemática relación entre ONG y Gobiernos de los países donantes ha sido abordada en dos publicaciones de la OCDE: *Changing Partners: Northern NGOs, Northern Governments*, París: OECD, 1993, e Ian Smillie y Henny Helmich (eds.), *Non-Governmental organizations and governments: stakeholders for development*, París: OECD, 1993. Esta última incluye un capítulo sobre el caso español.

El surgimiento y desarrollo de las ONG en España ha sido, como indicamos, un fenómeno relativamente rápido. Algunos títulos que permiten seguir dicha evolución son los siguientes: Alfredo Arahetes y Alfonso Gamo, *Aproximación a la realidad de las ONG en España*, Madrid: CEDEAL, 1989, Josep Ribera, *Las organizaciones no Gubernamentales de cooperación al desarrollo (ONGD) en España*, en el Anuario Internacional CIDOB 1991,

Barcelona: CIDOB 1992, y Maria Luz Ortega, *Las ONGD y la crisis del desarrollo*, Madrid: IEPALA/ETEA, 1994.

La Coordinadora Española de ONGD publica un *Directorio de las ONGD* integradas en la Coordinadora. Este directorio incluye información detallada sobre los 'sectores, países y ámbitos de acción de las ONGD. La OCDE también cuenta con un detallado directorio de ONGD de desarrollo, que incluye información de 3.900 ONGD de los países miembros. Ambos directorios están disponibles en disquete y CD-Rom.

Existen algunos títulos de interés en el campo de la sensibilización de la opinión pública, la educación para el desarrollo y el *lobbying* o incidencia política, como Manuela Mesa (ed.), *Educación para el desarrollo y la paz. Experiencias y propuestas en Europa*, Madrid: Editorial Popular, 1994 y, de esta misma autora, el artículo *Otras formas de cooperar: presión política y educación*, en *Papeles. Cuestiones internacionales de paz, ecología y desarrollo* nº 55, verano 1995. También son muy útiles los trabajos de Pedro Sáez, *El sur en el aula. Una didáctica de la solidaridad*, Zaragoza: Seminario de Investigación para la Paz, 1995, y de Miguel Argibay, Gema Celorio y Juanjo Celorio, *Educación para el desarrollo, el espacio olvidado de la cooperación*, Bilbao: Hegoa, Cuadernos de trabajo nº 19, agosto de 1997.

Sobre la actuación de las ONGD en América Latina es interesante el artículo de Alfredo Stein, *Las organizaciones no gubernamentales y su rol en el desarrollo social en América Latina*, publicado en la revista *Pensamiento Iberoamericano* nº 19, enero-junio de 1991. Un intento de clasificar las ONGD latinoamericanas en función de su actuación, con numerosos ejemplos prácticos, es el de Félix Bombarolo, Luis Pérez Coscio y Alfredo Stein, *El rol de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo en América Latina (IIED-AL), 1992. Otras actuaciones respecto a ONGD europeas en la cooperación con América Latina han sido recogidas en Christian Freres (coord.), *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*, Madrid: AIETI, 1998. Resulta de utilidad, por otra

parte, el ya citado *NGO Handbook 98. Practical information for development and emergency aid NGO'S in the European Union*, publicado en Bruselas en 1998 por el Comité de Enlace de las ONG de desarrollo con la Unión Europea.

## 8. Las empresas como actores de la cooperación al desarrollo

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE ha adoptado unas directrices sobre la cooperación con participación de la empresa privada, publicadas como *DAC Orientations for Development Co-operation in Support of Private Sector Development*, París: CAD/OCDE, junio de 1994, documento DCD/DAC(93)32/REV2.

En el ámbito español, una aportación pionera es la de Germán Granda, Gabriel Guzmán y Ruth Rama, *Nuevas formas de Cooperación para España. El potencial de las ONG y las empresas*, Madrid: CIDEAL/Fundación Banco Exterior, 1987. También son interesantes las ponencias presentadas en las jornadas que sobre este tema convocó en 1995 la Fundación de Cooperación al Desarrollo, con el título *Cooperación y ayuda al desarrollo. Un reto a la economía y las empresas españolas*, Madrid: Fundación de Cooperación al Desarrollo, julio de 1995.

Un tratamiento sistemático de la cuestión, con referencia a la práctica internacional, es el de Nuria Laguna, Susana Liersch y Francisca Segundo, *La cooperación al desarrollo con participación empresarial*, en VV AA, *Nuevas Tendencias en la cooperación internacional*, Madrid: CIDEAL, 1994.



# Anexo 1.

## Cuadro resumen: Informes periódicos publicados por las principales organizaciones de cooperación internacional y ayuda al desarrollo

ACNUR	La situación de los refugiados en el mundo (a)
Banco Mundial	Informe sobre el Desarrollo Mundial (a) Indicadores del Desarrollo Mundial (a) Finanzas para el Desarrollo Global (a) Atlas del desarrollo mundial
Banco Africano de Desarrollo	<i>African Development Report</i> (a)
Banco Asiático de Desarrollo	<i>Asian Development Outlook</i> (b) <i>Key Indicators of Developing Asian and Pacific Countries</i> (b)
Banco Interamericano de Desarrollo	Progreso económico y social en América Latina (a)
CAD (OCDE)	<i>Development Co-operation Report</i> (a) <i>Development Co-operation Review Series</i> (b) <i>Financial Flows to Developing Countries</i> (a)
CEPAL	Estudio económico de América Latina y el Caribe (a) Panorama social de América Latina (a) Panorama de la inserción internacional de América Latina (a) Informe sobre la Inversión Extranjera directa en América Latina (a)
Comisión Europea	<i>EU-ACP Cooperation Report</i> (a)
Federación Internacional de Cruz Roja y Media Luna Roja	Informe Mundial de Desastres (a)
FMI	Perspectivas económicas mundiales (a) Informe sobre los mercados mundiales de capital (a)
FNUAP	<i>The State of World Population Report</i> (a)
Habitat	<i>Global Report on Human Settlements</i> (b)
OIT	El trabajo en el mundo (a)
PNUD	Informe sobre Desarrollo Humano (a)
UNICEF	Estado Mundial de la Infancia (a) El progreso de las Naciones (a)
UNCTAD	<i>Trade and Development Report</i> (a) <i>World Investment Report</i> (a) <i>The Least Developed Countries Report</i> (a)
UNIDO	<i>Industrial Development Global Report</i> (b)
World Resources Institute	<i>World Resources</i> (b)

(a) anual / (b) otra periodicidad



## Anexo 2.

### Fuentes de información sobre cooperación y ayuda al desarrollo en internet

#### Páginas con información general sobre cooperación y ayuda al desarrollo

- Foro Europeo de Cooperación Internacional (EUFORIC)  
[www.oneworld.org/euforic/euf\\_gb.htm](http://www.oneworld.org/euforic/euf_gb.htm)
- Biblioteca virtual sobre cooperación y desarrollo (ACDI/CIDA)  
[w3.acdi-cida.gc.ca/Virtual.nsf/pages/index\\_e.htm](http://w3.acdi-cida.gc.ca/Virtual.nsf/pages/index_e.htm)
- Relief Web (ayuda humanitaria)  
[www.relief.web](http://www.relief.web)

#### Organizaciones financieras multilaterales

- Grupo Banco Mundial  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID)  
[www.iadb.org](http://www.iadb.org)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)  
[www.imf.org/external](http://www.imf.org/external)
- Banco Asiático de Desarrollo (BAsD)  
[www.asiandevbank.org](http://www.asiandevbank.org)
- Banco Africano de Desarrollo (BAfD)  
[www.rapide-pana.com/demo/bad/dir.htm](http://www.rapide-pana.com/demo/bad/dir.htm)
- Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)  
[www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)

#### Naciones Unidas

- Página principal  
[www.un.org](http://www.un.org)
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
[www.undp.org](http://www.undp.org)
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)

- Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)  
[www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)  
[www.unep.org](http://www.unep.org)
- Fondo de las Naciones Unidas para Actividades de Población (FNUAP)  
[www.unfpa.org](http://www.unfpa.org)
- Fondo de Desarrollo para la Mujer de las Naciones Unidas (UNIFEM)  
[www.unifem.undp.org](http://www.unifem.undp.org)
- Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)  
[www.reliefweb.int/dha\\_ol/index.html](http://www.reliefweb.int/dha_ol/index.html)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)  
[www.fao.org](http://www.fao.org)
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)  
[www.unesco.org](http://www.unesco.org)
- Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat)  
[habitat.unhcr.org/home.htm](http://habitat.unhcr.org/home.htm)
- Organización Mundial de la Salud (OMS)  
[www.who.ch](http://www.who.ch)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
[www.eclac.cl/index1.html](http://www.eclac.cl/index1.html)

### **Otras organizaciones multilaterales**

- Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)  
[www.oecd.org/dac/index.htm](http://www.oecd.org/dac/index.htm)

### **Unión Europea**

- Comisión de las Comunidades Europeas  
[europa.eu.int/](http://europa.eu.int/)
- Dirección General VIII. Desarrollo  
[europa.eu.int/en/comm/dg08/dgviii.htm](http://europa.eu.int/en/comm/dg08/dgviii.htm)
- Dirección General I B, relaciones con América Latina, Mediterráneo, Sur de Asia  
[europa.eu.int/en/comm/dg1b/index.htm](http://europa.eu.int/en/comm/dg1b/index.htm)
- Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO)  
[europa.eu.int/en/comm/echo/echo.html](http://europa.eu.int/en/comm/echo/echo.html)

- Banco Europeo de Inversiones (BEI)  
[www.eib.org](http://www.eib.org)

### **Agencias de cooperación bilateral**

- Página del CAD con enlaces a las agencias de sus miembros  
[www.oecd.org/dac/htm/dacsites.htm](http://www.oecd.org/dac/htm/dacsites.htm)
- Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)  
[www.aeci.es](http://www.aeci.es)
- Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)  
[www.info.usaid.gov](http://www.info.usaid.gov)

### **Organizaciones no gubernamentales de desarrollo y redes de ONG**

- Comité de Enlace CE-ONGD  
[www.oneworld.org/liaison/index.html](http://www.oneworld.org/liaison/index.html)
- Oneworld (Red ONG del Reino Unido)  
[www.oneworld.org](http://www.oneworld.org)
- Interaction (Red ONG Estados Unidos)  
[www.interaction.org/ia/](http://www.interaction.org/ia/)
- Eurostep (Red ONG europeas)  
[www.oneworld.org/eurostep/eurospub.htm](http://www.oneworld.org/eurostep/eurospub.htm)
- Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (EURODAD)  
[www.oneworld.org/eurodad/index.html](http://www.oneworld.org/eurodad/index.html)
- VOICE (Red ONG europeas)  
[www.oneworld.org/voice/index.html](http://www.oneworld.org/voice/index.html)
- Coordinadora de ONG para el Desarrollo (España)  
[www.nodo50.ix.apc.org:80/congde/home.htm](http://www.nodo50.ix.apc.org:80/congde/home.htm)
- Sociedad Internacional para el Desarrollo (SID)  
[www.waw.be/sid/index.html](http://www.waw.be/sid/index.html)
- Pangea (sitio web ONG Cataluña y España)  
[www.pangea.org/](http://www.pangea.org/)
- Federación Internacional de Cruz Roja  
[www.ifrc.org](http://www.ifrc.org)
- Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)  
[www.icrc.org](http://www.icrc.org)
- Oxfam Gran Bretaña  
[www.oneworld.org/oxfam/index.html](http://www.oneworld.org/oxfam/index.html)
- Médicos sin Fronteras internacional  
[www.msf.org/](http://www.msf.org/)

- Red EuroSur  
[www.eurosur.org](http://www.eurosur.org)

### **Centros de estudios y documentación y publicaciones especializadas en línea**

- Overseas Development Institute (ODI)  
[www.oneworld.org/odi/index.html](http://www.oneworld.org/odi/index.html)
- Overseas Development Council (ODC)  
[www.odc.org/](http://www.odc.org/)
- Institute of Development Studies (IDS), University of Sussex  
[www.ids.ac.uk/ids/index.html](http://www.ids.ac.uk/ids/index.html)
- Electronic Development and Environment Information System (ELDIS)  
[nt1.ids.ac.uk/eldis/eldis.htm](http://nt1.ids.ac.uk/eldis/eldis.htm)
- European Center for Development Policy Management (ECDPM)  
[antenna.apc.org/ecdpm/index.html](http://antenna.apc.org/ecdpm/index.html)
- Instituto de Relaciones Europeo-latinoamericanas (IRELA)  
[www.irela.org](http://www.irela.org)
- Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) UCM  
[www.ucm.es/info/iudc](http://www.ucm.es/info/iudc)
- Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI)  
[www.ucm.es/info/icei](http://www.ucm.es/info/icei)
- Centro de Investigación para la Paz (CIP)  
[www.cip.fuhem.es](http://www.cip.fuhem.es)
- Centro de Información y Documentación Internacional de Barcelona (CIDOB)  
[www.cidob.es](http://www.cidob.es)
- Centro de Comunicación, Investigación y Documentación entre Europa y América Latina (CIDEAL)  
[www.redestb.es/cideal](http://www.redestb.es/cideal)
- Asociación de Investigación y Especialización sobre temas iberoamericanos (AIETI).  
[www.aieti.es](http://www.aieti.es)
- Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Economía Internacional (HEGOA)  
[www.ehu.es/hegoa](http://www.ehu.es/hegoa)
- Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (IEPALA)  
[www.iepala.es](http://www.iepala.es)
- Journal of Humanitarian Assistance (JHA)  
[131.111.106.147/](http://131.111.106.147/)

# Glosario

ACNUR	Alto Comisario de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico signatarios de la Convención de Lomé
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AIF	Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)
ANP	Autoridad Nacional Palestina
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
BAfD	Banco Africano de Desarrollo
BAuD	Banco Asiático de Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIE	Banco Europeo de Inversiones
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CFI	Corporación Financiera Internacional (Banco Mundial)
CGAP	<i>Consultative Group to Assist the Poorest</i> , Grupo Consultivo para la Asistencia a los más Pobres (Banco Mundial)
CGIAR	<i>Consultative Group for International Agricultural Research</i> , Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (Banco Mundial)

CIFAD	Comisión Interministerial del Fondo de Ayuda al Desarrollo
CII	Corporación Interamericana de Inversiones (Banco Interamericano de Desarrollo)
CIADI	Centro Internacional para la Resolución de Diferencias de Inversión (Banco Mundial)
CNUMAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
DAH	Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
DEG	Derechos Especiales de Giro
ECHO	<i>European Community Humanitarian Office</i> , Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea
ECOSOC	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
ESAF	<i>Enhanced Structural Adjustment Facility</i> , Servicio Ampliado de Ajuste Estructural
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMAM	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOE	Fondo de Operaciones Especiales (Banco Interamericano de Desarrollo)
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones (Banco Interamericano de Desarrollo)
GATT	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i> , Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GEF	<i>Global Environmental Facility</i> . Ver FMAM



HIPC	<i>Initiative to assist the Heavily Indebted Poorest Countries</i> , Iniciativa para apoyar a los países más pobres altamente endeudados (Ver FMI y Banco Mundial)
ICEX	Instituto de Comercio Exterior
ICI	Instituto de Cooperación Iberoamericana (AECI)
ICMA	Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe (AECI)
ICSID	<i>International Centre for Settlement of Investment Disputes</i> (ver CIADI)
IDE	Instituto de Desarrollo Económico (Banco Mundial)
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IED	Inversión Extranjera Directa
LCID	Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo
LDC	<i>Least Developed Countries</i> , países menos avanzados
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIGA	<i>Multilateral Investment Guarantee Agency</i> (ver OMGI)
NMF	Nación más Favorecida
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCHA	<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> , Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las

## Migraciones

OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
OMGI	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (Banco Mundial)
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONGD	Organización no gubernamental de desarrollo
OOPS	Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados Palestinos en el Oriente Próximo
OPE	Oficina de Planificación y Evaluación (SECIPI)
OPS	Organización Panamericana de Salud
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PVD/ALA	Países en Vías de Desarrollo de Asia y Latinoamérica
SAL	<i>Structural Adjustment Loans</i> , préstamos de ajuste estructural (FMI)
SAF	<i>Structural Adjustment Facility</i> , Servicio de Ajuste Estructural (FMI)
SECIPI	Secretaría de Estado para la Cooperación

	Internacional y para Iberoamérica
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
SUNFED	<i>Special United Nations Fund for Economic Development</i> , Fondo Especial de las Naciones Unidas para el Desarrollo Económico
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Middle East</i> (Ver OOPS)





## El sistema internacional de cooperación al desarrollo

El sistema internacional de cooperación y ayuda al desarrollo se caracteriza por ser plural y descentralizado. Está formado por un gran número de organizaciones de muy distinta naturaleza como organismos internacionales, poderes públicos de países donantes y receptores de ayuda, organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), empresas y otras entidades de la sociedad civil. En la actualidad, se encuentra en un periodo de transformación y cambio que está trayendo consigo una revisión de sus fundamentos, objetivos e instrumentos como consecuencia de las modificaciones que se están produciendo en la sociedad internacional.

El público no especializado que se aproxima a la cooperación al desarrollo puede sentirse inicialmente algo desorientado ante un ámbito de apariencia diversa y compleja. Por ello, este libro pretende ser una guía introductoria y ofrecer una información básica para orientarse en el mundo de la cooperación internacional al desarrollo, especialmente en sus formas de actuación y en su configuración institucional.

Con la colaboración



COMISIÓN EUROPEA